

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
Departamento de Economía Aplicada VI (Hacienda Pública y Sistemas Fiscales)



TESIS DOCTORAL

El Impuesto Progresivo sobre el Gasto : una opción para una reforma fiscal radical

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Juan José Rubio Guerrero

DIRECTOR:

Emilio Albi Ibáñez

Madrid, 2015

TP
1988
020

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Departamento de Hacienda Pública y Derecho Fiscal



x-53-032906-2

**EL IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE EL GASTO:
UNA OPCION PARA UNA REFORMA FISCAL
RADICAL**



Juan José Rubio Guerrero
Madrid, 1986

Colección Tesis Doctorales. N.º 20/88

© Juan José Rubio Guerrero

**Edita e imprime la Editorial de la Universidad
Complutense de Madrid. Servicio de Reprografía
Noviciado, 3. 28015 Madrid
Madrid, 1988
Ricoh 3700
Depósito Legal: M-1616-1988**

BIBLIOGRAFIA.-

- I -

SUMARIO

| | Página |
|--|--------|
| SUMARIO..... | I |
| INDICE DE CUADROS | IX |
| PROLOGO | XIV |
| CAPITULO 1.- UN ESTUDIO DEL IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE EL GASTO EN UN CONTEXTO DE REFORMA FISCAL BASICA: INTRODUCCION. | |
| 1.- Factores económicos que condicionan una moderna estructura tributaria | 1 |
| 2.- Objetivos genéricos de una reforma fiscal | 9 |
| 3.- Modificaciones en la posición jerárquica de los fines de la imposición | 9 |
| 4.- Crítica a la imposición sobre la renta | 13 |
| 5.- Soluciones o alternativas de reforma fiscal a nivel teórico | 15 |
| 6.- Objetivos de la tesis doctoral | 20 |
| 7.- Notas bibliográficas | 24 |
| CAPITULO 2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE UN IMPUESTO SOBRE EL GASTO. | |
| 1.- Introducción: Origen del Impuesto (1.651-1.955)... | 28 |
| 2.- Kaldor y el impuesto sobre el gasto. Primera -- formulación sistemática | 37 |
| 2.1.- Estructura general del impuesto | 38 |
| 2.2.- Ideas fundamentales que se derivan de la tesis de Kaldor | 45 |
| 3.- Primera aplicación práctica del impuesto sobre el gasto: Establecimiento en India (1.957) y - Ceilán (1.959) | 51 |
| 3.1.- La experiencia India "Indian Tax Reform" ... | 51 |
| 3.2.- La experiencia de Ceilán | 56 |
| 3.3.- Conclusiones sobre ambas experiencias | 58 |

../...

| | Página |
|--|--------|
| 4.- Notas bibliográficas | 61 |
| CAPITULO 3.- APORTACIONES ACTUALES A UNA ES-- | |
| STRUCTURA FISCAL APOYADA EN LA -- | |
| IMPOSICION SOBRE EL GASTO. | |
| 1.- Introducción: Revitalización del concepto | |
| gasto como base de la imposición | 72 |
| 2.- La propuesta Andrews: El impuesto sobre - | |
| la renta tipo consumo | 78 |
| 3.- La propuesta Lodin: El impuesto progresivo | |
| sobre el gasto en Suecia | 82 |
| 3.1.- Concepto del IG en el informe | 83 |
| 3.2.- Razones fundamentales para su adop- | |
| ción | 85 |
| 3.3.- Alternativa de aplicación en Suecia ... | 87 |
| 3.4.- Aspectos técnicos de aplicación | 88 |
| 3.5.- Efectos económicos: Asignación y dis | |
| tribución | 102 |
| 4.- La propuesta del Departamento del Tesoro - | |
| USA: Informe Bradford | 109 |
| 4.1.- Conceptos alternativos de base imponi | |
| ble: Renta-Consumo. Diferencias teó- | |
| ricas | 111 |
| 4.2.- El impuesto extensivo sobre la renta | |
| (IER) | 112 |
| 4.3.- El impuesto sobre flujos de caja --- | |
| (IFC) | 120 |
| 4.3.1.- Superioridad teórica de la | |
| base consumo. Aproximación | |
| al IR | 120 |
| 4.3.2.- Cómputo de la base imponible. | |
| Sistema de deducción por in- | |
| versiones | 121 |
| 4.3.3.- Gestión de los sistemas de - | |
| deducción por inversiones: - | |
| cuentas calificadas y pago - | |
| adelantado | 123 |

| | Página |
|--|--------|
| 4.3.4.- Otras diferencias entre IFC e IER | 125 |
| 4.3.5.- Definición y tratamiento de la unidad contribuyen- te. Estructura tarifaria ... | 127 |
| 4.4.- Aspectos cuantitativos | 128 |
| 4.5.- Problemas de transición | 132 |
| 4.5.1.- Transición del actual IR - al IFC | 135 |
| 5.- El informe Meade: Una propuesta de impues- to sobre el gasto en el Reino Unido | 136 |
| 5.1.- Crítica al sistema tributario bri- tánico | 138 |
| 5.2.- Propuestas del Comité. Alternati- vas | 140 |
| 5.3.- Alternativa I. Impuesto extensi- vo sobre la renta e impuesto so- bre beneficios reales de socie-- dades | 141 |
| 5.4.- Alternativa II. Impuesto progre- sivo sobre el gasto personal, - impuesto sobre flujos de fondos de sociedades y gravamen sobre la riqueza | 142 |
| 6.- Una propuesta original para el sistema - tributario británico: Impuesto sobre el gasto de ciclo vital | 156 |
| 7.- La contribución Pechman a la reforma -- fiscal británica | 169 |
| 8.- Una síntesis del enfrentamiento teórico del impuesto sobre la renta y sobre el gasto. El informe de la Brookings Ins- titution (1.980) | 171 |
| 8.1.- Ahorro y formación de capital en un IG | 171 |
| 8.2.- IG y equidad | 178 |

| | Página |
|--|--------|
| 8.3.- Aspectos problemáticos de admi nistración | 183 |
| 8.4.- Régimen transitorio hacia el IG | 193 |
| 8.5.- Líneas opinativas a modo de con clusión | 196 |
| 9.- El informe Meade aplicado a otra rea- lidad fiscal. Primer informe de la -- Comisión sobre la imposición en Irlan da (1.982) | 199 |
| 9.1.- Introducción: base renta. Pro-- blemas | 199 |
| 9.2.- Autoconsumo | 201 |
| 9.3.- Gravamen de los préstamos y del ahorro | 202 |
| 9.4.- Tratamiento fiscal de la vivienda | 204 |
| 9.5.- Tratamiento de las ganancias de capital | 205 |
| 9.6.- Deducciones personales y desgra vaciones fiscales | 207 |
| 9.7.- Tarifa impositiva en IR | 209 |
| 9.8.- Progresividad | 211 |
| 9.9.- La unidad contribuyente | 212 |
| 9.10.- Imposición para financiar la -- Seguridad Social | 213 |
| 9.11.- Tratamiento fiscal de las rentas societarias. Determinación del - beneficio | 216 |
| 9.12.- Impuesto directo sobre el gasto - (Direct Expenditure Tax. DET) | 218 |
| 9.13.- Gravámenes complementarios sobre herencias y donaciones, patrimonio e impuestos destinados a alterar - la distribución del patrimonio | 240 |
| 9.14.- Síntesis de la propuesta | 242 |
| 10.- Últimas propuestas normativas del IG en USA: proyectos Heftel y DeConcini; Informe del Tesoro (Tax Reform for -- Fairness, Simplicity and Economic --- Growth. 1.984) | 244 |

| | Página |
|--|--------|
| 10.1.- Proyecto Heftel "PCT" (Progre <u>s</u> sive Consumption Tax) | 244 |
| 10.2.- Proyecto DeConcini "FLAT" --- (Flat Rate Tax Act) | 247 |
| 10.3.- Informe del Tesoro 1.984 (Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth) | 251 |
| 11.- Notas bibliográficas | 254 |
| CAPITULO 4.- CUESTIONES TECNICO-TRIBUTARIAS EN LA APLICACION DE UN IMPUESTO PERSONAL - SOBRE EL GASTO: OPCIONES Y ELECCIO-- NES. | |
| 1.- Introducción | 268 |
| 2.- Elección y definición de la unidad contribu <u>y</u> yente | 270 |
| 2.1.- Tributación conjunta o separada | 270 |
| 2.2.- Hijos | 274 |
| 2.3.- Otras personas dependientes | 274 |
| 2.4.- Otras unidades familiares | 275 |
| 2.5.- Tratamiento fiscal de la unidad con- tribuyente | 276 |
| 3.- Determinación de la base imponible | 280 |
| 3.1.- Ingresos computables: partidas | 281 |
| 3.2.- Gastos que no son consumo | 288 |
| 3.2.1.- Tratamiento de activos rea <u>l</u> les y financieros: Alterna <u>t</u> tivas. Críticas al sistema del "Tax Prepayment" | 289 |
| 3.2.2.- Bienes de consumo duradero (BCD) ¿consumo o inversión? ... | 295 |
| 3.2.3.- Créditos y préstamos en la base imponible. Créditos hi <u>l</u> potecarios | 300 |

| | Página |
|--|--------|
| 3.2.4.- Tratamientos de las <u>he</u> rencias y donaciones | 304 |
| 3.2.5.- Tratamiento de los im- puestos directos pagados .. | 307 |
| 3.2.6.- Gastos exentos: <u>exencio</u> nes generales y <u>persona</u> les | 310 |
| 3.3.- Un nuevo enfoque de la tributa- ción societaria: El impuesto <u>so</u> bre flujos de fondos (IFF) | 314 |
| 4.- Tipos impositivos: Estructura tarifa- ria | 324 |
| 5.- Cuestiones internacionales: relaciones con otros países | 328 |
| 5.1.- Tratamiento del consumo exterior y de los no residentes | 330 |
| 5.2.- Estructura fiscal y circulación internacional de capitales | 331 |
| 5.3.- Estructura fiscal y circulación internacional de personas | 335 |
| 5.4.- Cuestiones internacionales | 339 |
| 6.- Aspectos derivados de la transición de un IR a un IPG | 340 |
| 6.1.- Los efectos de la transición en el mercado de capital | 342 |
| 6.2.- El problema de la riqueza <u>acumu</u> lada a partir de la renta neta - del IR | 344 |
| 6.3.- Síntesis de las propuestas para evitar redistribuciones no <u>desea</u> das por transición | 351 |
| 7.- Tributación complementaria sobre el <u>ca</u> pital: Alternativas | 354 |
| 8.- Cuestiones de administración, con <u>espe</u> cial referencia al sistema de <u>retencio</u> nes en la fuente | 359 |
| 9.- Notas bibliográficas..... | 373 |
| | ../... |

| | Página |
|--|--------|
| CAPITULO 5.- UNA APROXIMACION CUANTITATIVA AL IM- PUESTO PROGRESIVO SOBRE EL GASTO CON REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL; EFECTOS ECONOMICOS Y DE INCENTIVACION. | |
| 1.- Introducción | 382 |
| 2.- ¿ Es deseable un IPG en España como ins- trumento potenciador del ahorro y la in- versión? | 383 |
| 3.- Estimación a nivel agregado de una base gasto a partir de los datos de la Conta- bilidad Nacional de España | 390 |
| 4.- Estimación de una estructura tarifaria - en el IPG con aplicación al caso español | 395 |
| 5.- Transformación del actual esquema de de- claración del IRPF en un esquema de base gasto | 403 |
| 6.- Efectos económicos y de incentivación | 415 |
| 6.1.- Argumentos de equidad | 415 |
| 6.2.- Argumentos de eficiencia | 418 |
| 6.3.- Efectos distributivos | 425 |
| 6.4.- Efectos macroeconómicos | 432 |
| 7.- Una aproximación gradual al IPG: El impues- to progresivo sobre el gasto como suplemen- to del impuesto sobre la renta..Una pro-- puesta para España | 442 |
| 8.- Notas bibliográficas | 457 |
| CAPITULO 6.- UNA VALORACION FINAL DEL IMPUESTO -- PROGRESIVO SOBRE EL GASTO PERSONAL: SINTESIS Y CONCLUSIONES. | |
| 1.- Introducción | 464 |
| 2.- El impuesto progresivo sobre el gasto a -- través del tiempo | 465 |

| | Página |
|--|--------|
| 3.- Características y condiciones de su funcionamiento operativo | 472 |
| 3.1.- Concepto e identidad fundamental | 472 |
| 3.2.- Base imponible: cálculo y declaración | 473 |
| 3.3.- Recaudación y acumulación de riqueza: dos cuestiones prácticas fundamentales | 477 |
| 3.4.- Cuestiones internacionales y transición hacia el IPG | 478 |
| 4.- Análisis cuantitativo del IPG : el caso español | 479 |
| 5.- Una síntesis de los efectos administrativos, económicos y de equidad - derivados de su aplicación | 482 |
| 6.- El Impuesto Progresivo sobre el Gasto como suplemento del Impuesto sobre la Renta. Una propuesta para España | 487 |
| 7.- Consideraciones finales | 488 |
| BIBLIOGRAFIA | 492 |

INDICE DE CUADROS

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| <u>CAPITULO 1.-</u> | |
| CUADRO 1.- Ingresos fiscales como porcentaje del Producto Interior Bruto. Periodo 1.973-1.982 | 4 |
| CUADRO 2.- Saldos Presupuestarios efectivos 1.973-1.984. Capacidad o necesidad de financiación del conjunto de las AAPP en porcentaje del PIB | 6 |
| CUADRO 3.- Principales formas de costes administrativos y sujetos afectados | 12 |
| <u>CAPITULO 2.-</u> | |
| CUADRO 1.- Estructura declaración de un Impuesto sobre el Gasto según I. Fisher | 35 |
| CUADRO 2.- Recaudación obtenida en India por el IPG (1.958-1.966) con relación al total de recaudación fiscal | 55 |
| CUADRO 3.- Número de declaraciones y recaudación total del Impuesto sobre la Renta y el Impuesto sobre el Gasto en Ceilan. Periodo 1.959-1.964 | 59 |

- X -

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| <u>CAPITULO 3.-</u> | |
| CUADRO 1.- Comparación de la base imponible del Impuesto sobre la Renta e Impuesto sobre el Gasto en USA (1.968) | 77 |
| CUADRO 2.- Ingresos y gastos medios por hogar en España (1.980/1.981)..... | 107 |
| CUADRO 3.- Conceptos de base imponible: Renta-consumo extensivo. Diferencias teóricas | 112 |
| CUADRO 4.- Tratamiento fiscal de los Activos bajo un IFC | 124 |
| CUADRO 5.- Base imponible de un Impuesto - Extensivo sobre la Renta. Informe Bradford. Ejercicio 1.976 | 130 |
| CUADRO 6.- Base imponible de flujos de caja. Informe Bradford ejercicio 1.976 ... | 131 |
| CUADRO 7.- Cálculo de la base imponible en un IUG: método del ajuste de -- renta | 146 |
| CUADRO 8.- Imposición sobre el Gasto a dos niveles. Informe Meade | 148 |
| CUADRO 9.- Flujos de Fondos de una Sociedad ... | 151 |
| CUADRO 10.-Soluciones propuestas de reforma de la imposición directa. Informe Meade | 155 |

../...

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| CUADRO 11.- Diagrama de flujos de fondos gravables en un impuesto progresivo sobre el gasto | 162 |
| CUADRO 12.- Esquema declaración IPG según Kay y King | 165 |
| CUADRO 13.- Esquema temporal de consumo y renta. Renta y consumo medio calculado en función de la -- edad del cabeza de familia | 177 |
| <u>CAPITULO 4.-</u> | |
| CUADRO RESUMEN.- Tratamiento de activos y créditos en el IPG | 303 |
| CUADRO RESUMEN.- Tratamiento de donaciones y herencias en un IPG | 307 |
| <u>CAPITULO 5.-</u> | |
| CUADRO 1.- Producto Interior Bruto. Componentes de la demanda. Tasa de crecimiento (1.977-1.985) | 385 |
| CUADRO 2.- Renta y gasto de los consumidores privados en España (1.980-1.982). Precios corrientes | 388 |
| CUADRO 3.- Renta, consumo y ahorro agregado (1.983-1.984). Precios corrientes | 389 |

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| CUADRO 4.- Ecuaciones de ahorro-consumo y estimaciones del comportamiento del ahorro frente el tipo de interés en España -- (1.964-1.984) | 391 |
| CUADRO 5.- Base del Impuesto sobre el Gasto a nivel agregado, calculada a partir de los datos de consumo privado. Ejercicio 1.982 | 393 |
| CUADRO 6.- Cálculo genérico de una estructura tarifaria del IPG con contribuyentes con diferentes niveles de P.Mg.S. y I.M.G. en el IR para obtener niveles de recaudación similares. Base <u>in</u> clusiva del impuesto. Tanto -- por uno | 398 |
| CUADRO 7.- Algunos ejemplos de diferencias de tipos en el IPG según que el propio impuesto se incluya o -- excluya de la base imponible | 399 |
| CUADRO 8.- Resultados de la estimación de -- propensiones marginales al ahorro y propensiones medias al <u>con</u> sumo por deciles de renta | 400 |
| CUADRO 9.- Distribución por deciles de la -- base imponible, y estimación de cuotas íntegras y tipos medios -- de gravamen. Ejercicio 1.983 | 402 |
| |/... |

- XIII -

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| CUADRO 10.- Ejemplo numérico de funcionamiento del IPG | 413 |
| CUADRO 11.- Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto de las personas físicas. Clasificación por tramos de base imponible. Resumen de bienes y derechos. Ejercicio 1.983 | 428 |
| CUADRO 12.- Producto interior bruto --- (1.977-1.985) Precios corrientes y constantes | 437 |
| CUADRO 13.- Deducciones por viviendas y valores mobiliarios. IRPF. Ejercicio 1.983 | 440 |
| CUADRO 14.- Tipos medios efectivos de un impuesto lineal. Ejercicio -- 1.984 | 446 |
| CUADRO 15.- Distribución de la base imponible y tipos medios por tramos. IRPF. Ejercicio 1.983 | 450 |
| CUADRO 16.- Recaudación del IPG precisa para lograr una determinada recaudación tributaria total con un impuesto proporcional sobre la renta de un 20 %, suponiendo una presión máxima del 65 % | 452 |

PROLOGO

La Memoria doctoral que a continuación se desarrolla se inscribe en el marco de las revisiones radicales de estructuras fiscales en general que se están desarrollando en los últimos años en el ámbito de los países occidentales desarrollados. Dentro del conjunto de alternativas o soluciones de reforma propuestas, he limitado la atención a la estructura y funcionamiento del Impuesto Personal y Progresivo sobre el Gasto. El enfoque del estudio va a ser fundamentalmente teórico e institucional, tratando de solventar los problemas -- prácticos de implementación de una figura de esta naturaleza, aunque sin obviar el análisis económico de sus efectos y tratando de dar respuestas realistas a los problemas planteados. Se ha dado mucha importancia a los aspectos administrativos y de transición, que son los que en mayor grado cuestionan -- su aplicación, aunque me ha preocupado menos el hecho de que algunas disposiciones fiscales desarrolladas no sean familiares y que, por tanto, difícilmente sean políticamente factibles a corto plazo. Como afirma el informe Meade "La historia sugiere que lo que no es políticamente factible puede -- cambiar rápida y radicalmente a lo largo de los años; y nada llega a ser políticamente factible si no es propuesto y estudiado por algún grupo de personas".

La Tesis se estructura en seis capítulos. En el capítulo primero se justifica la idoneidad del estudio de esta figura y se fijan los objetivos a desarrollar en la Memoria una vez analizados los factores económicos que condicionan una moderna estructura tributaria, los objetivos genéricos de una reforma fiscal, la modificación en la posición jerárquica de los fines de la imposición, la crítica a la imposición sobre la renta y las soluciones o alternativas de reforma fiscal.

El capítulo segundo analiza los antecedentes históricos de un impuesto progresivo sobre el gasto desde su aparición a nivel filosófico en 1.651 con Tomás Hobbes hasta su prime-

ra y única aplicación práctica a comienzos de la década de los 60. La aportación, sin duda, más importante de este capítulo consiste, además del análisis pormenorizado de cada uno de los hitos históricos en el desarrollo del IPG, en la demostración de que los ejemplos de aplicación del mismo en India y Ceilán no son representativos y, por tanto, no puede utilizarse como argumento que cuestione la aplicación de esta figura: "Las condiciones previas para la introducción con éxito de un IPG en India o Ceilán, por un lado, y en los países industriales, por otro, son tan diferentes que las experiencias de aquellos apenas pueden contemplarse como de importancia para una evaluación de los méritos y deméritos en un sistema fiscal desarrollado".

En el capítulo tercero se estudian, de forma minuciosa, las aportaciones actuales a una estructura fiscal apoyada en la imposición sobre el gasto, especialmente la propuesta Andrews, los informes Lodin, Meade y Bradford, el impuesto sobre el gasto de ciclo vital de Kay-King, la síntesis del informe Brookings (1980), el informe O'Brien para Irlanda y las últimas propuestas normativas de implantación del IPG en USA: proyectos Heftel y DeConcini.

El capítulo cuarto trata de valorar las dificultades operativas de la implantación de esta figura considerando las cuestiones de técnica tributaria, las ventajas e inconvenientes de cada una de las alternativas, optando por la interpretación más racional y sencilla en función de la normativa de partida (IRPF) y la necesidad de complementar esta figura con algún sistema de imposición sobre el capital. Se procede a la identificación de la unidad contribuyente ideal, se aborda el problema central de determinación de la base imponible, se explicitan un conjunto de puntos que debe cumplir una tarifa óptima en el ámbito del IPG, se estudian con rigor los problemas derivados de las relaciones internacionales y de la transición a partir del IRPF y se apunta alguna fórmula de tributación complementaria sobre el capital con el fin de mantener los efectos redistributivos.

En el capítulo quinto se realiza una aproximación cuantitativa al impuesto progresivo sobre el gasto haciendo referencia al caso español. Se realiza un estudio macroeconómico de las magnitudes de renta, consumo y ahorro en el periodo 1.980-1.983. A partir de los datos de la C.N.E., de la Encuesta de Presupuestos Familiares y la Memoria de la Administración Tributaria, se trata de estimar la base de un IPG a nivel agregado. Asimismo, se calcula la escala de tipos medios de gravamen del IPG para diferentes comportamientos de los I.M.G. de renta y las propensiones marginales de los contribuyentes con objeto de conseguir una recaudación similar a la del actual IRPF. Se propone un sencillo esquema declarativo a partir de la información disponible en el IRPF y el IEPN. Se estudian los efectos económicos y de incentivación y, por último, se considera la posibilidad de combinar el impuesto sobre la renta de tipo único con la tributación general sobre el gasto en niveles de renta elevados, con la finalidad de complementar la sencillez de un IR lineal acentuando la progresividad del sistema.

El capítulo sexto recoge una síntesis de los temas tratados anteriormente, así como un conjunto de conclusiones sobre la conveniencia y posibilidades futuras de un impuesto progresivo sobre el gasto personal.

No queda sino dejar constancia de mi enorme agradecimiento a un conjunto de personas que han creado el ambiente de trabajo adecuado para que esta investigación pudiera llevarse a buen puerto. Al Profesor Doctor D. Emilio Albi que me imbuyó del interés por este tema en un memorable curso de doctorado, que me alentó con su apoyo y cuya labor de dirección ha sido fundamental para la realización de esta tesis. Al Profesor Doctor D. Enrique Fuentes Quintana por las sugerencias recibidas en reuniones clarificadoras en el FIES y por la autoridad científica de sus puntos de vista sobre el tema de la reforma fiscal expresada en magistrales

textos y conferencias. Al Profesor Doctor D. José María Lozano Irueste por su constante preocupación por la marcha -- del trabajo y por el cariño y apoyo que siempre me ha prestado. Al Profesor Doctor D. José Manuel Gonzalez Páramo --- quiero agradecerle la elaboración de un conjunto de datos - estadísticos básicos que han sido claves para las estimaciones recogidas en el capítulo quinto.

Asimismo, debo subrayar el apoyo de todos los Profesores del Departamento de Hacienda Pública y Derecho Fiscal - de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid y las facilidades prestadas por entidades como el Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación de Cajas de Ahorros, el - Instituto de Estudios Fiscales del M^a de Economía y Hacienda, y del Institute for Fiscal Studies del Reino Unido en - cuanto a suministro de bibliografía, informes y artículos - sobre el tema.

Por último, destacar mi deuda de gratitud con Ana María Rubio, quien se encargó de mecanografiar y corregir los sucesivos originales presentados.

Agradezco a todos profundamente esta colaboración, bien entendido que a ninguna de las personas que me han ayudado le corresponde responsabilidad por los puntos de vista expresados en esta investigación.

Juan José Rubio Guerrero

Madrid, 2 de Septiembre de 1.986

CAPITULO 1

UN ESTUDIO DEL IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE EL GASTO
EN UN CONTEXTO DE REFORMA FISCAL BASICA: INTRODUCCION.

CAPITULO 1

UN ESTUDIO DEL IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE EL GASTO EN UN
CONTEXTO DE REFORMA FISCAL BASICA: INTRODUCCION.

- 1.- Factores económicos que condicionan una moderna estructura tributaria.
- 2.- Objetivos genéricos de una reforma fiscal.
- 3.- Modificaciones en la posición jerárquica de los fines - de la imposición.
- 4.- Crítica a la imposición sobre la renta.
- 5.- Soluciones o alternativas de reforma fiscal a nivel --
teórico.
- 6.- Objetivo de la tesis doctoral.
- 7.- Notas.

CAPITULO 1

UN ESTUDIO DEL IMPUESTO PROGRESIVO AL GASTO EN UN CONTEXTO DE REFORMA FISCAL BASICA: INTRODUCCION.-

La crisis de 1.973 ha puesto de manifiesto con toda su crudeza una serie de factores económicos que condicionan la nueva estructura tributaria de los países desarrollados en las próximas décadas. Estos factores básicos son tres:

A- El crecimiento espectacular de la presión fiscal.

El cuadro 1 recoge el ratio de ingresos fiscales como porcentaje del PIB para el periodo 1.973-1.982. De su análisis se pueden extraer un conjunto de conclusiones significativas:

- 1.- Para el conjunto de la OCDE la presión fiscal se ha incrementado en los últimos diez años en 5'2 puntos, pasando de 31'6 % en 1.973 a 36'8 % en 1.982, lo que representa un incremento del 16 % en la presión fiscal tomando como base el año 1.973.
- 2.- Para el conjunto de los países europeos de la OCDE - la presión fiscal se ha incrementado en este periodo en 5'6 puntos, pasando de 32'7 % en 1.973 a 38'3 % - en 1.982, lo que supone un incremento del 17 % en la presión fiscal en el periodo considerado.
- 3.- Para el conjunto de la C.E.E., el incremento del ratio ingresos públicos PIB ha sido de 5'5 puntos - - (34'4 % a 39'9 %) con un incremento del 15 % en la presión fiscal para el periodo considerado.
- 4.- Especialmente significativo es el incremento de la presión fiscal sufrida por Italia que ha sido de - - 13'6 puntos (26'3 % a 39'9 %) con un incremento del 51 % en la presión fiscal para el periodo considerado.

CUADRO 1

4.

ING. FISC. COMO % DEL PIB

ING. FISC. COMO % DEL PIB

| PAIS | AÑOS | | | | |
|----------|------|------|------|------|------|
| | 73 | 74 | 75 | 76 | 77 |
| AUSTRAL | 26.5 | 28.5 | 29.1 | 29.7 | 29.7 |
| AUSTRIA | 37 | 38.1 | 38.6 | 38.5 | 39.1 |
| BELGICA | 38 | 38.9 | 41.8 | 42.4 | 43.8 |
| CANADA | 31.3 | 33.9 | 32.9 | 32.5 | 31.8 |
| DINAMAR | 42.4 | 44.2 | 41.3 | 41.5 | 42 |
| FINLAND | 34.5 | 33.7 | 36.1 | 40 | 39.5 |
| FRANCIA | 35.7 | 36.3 | 37.4 | 39.4 | 39.4 |
| ALEMANI | 36.3 | 36.3 | 35.7 | 36.7 | 38 |
| GRECIA | 23.2 | 24 | 24.6 | 27.3 | 27.6 |
| IRLANDA | 31.2 | 31.7 | 32.1 | 35.6 | 34.6 |
| ITALIA | 26.3 | 28.3 | 29 | 30.3 | 30.9 |
| JAPON | 22.5 | 23 | 21 | 21.9 | 22.5 |
| LUXEMBU | 33.1 | 34 | 38.5 | 38.3 | 41.3 |
| P BAJOS | 43.7 | 44.4 | 45.8 | 45.4 | 44 |
| NORUEGA | 45.2 | 44.7 | 44.8 | 46.2 | 47.2 |
| PORTUGA | 22 | 22.6 | 24.8 | 27 | 27.4 |
| ESPAÑA | 19 | 18.2 | 19.6 | 19.6 | 21.5 |
| SUECIA | 41.9 | 43 | 44.1 | 48.5 | 50.9 |
| SUIZA | 26.3 | 27.3 | 29.6 | 31.3 | 31.7 |
| TURQUIA | 19.6 | 17.9 | 20.7 | 21.2 | 21.7 |
| R UNIDO | 31.9 | 35.3 | 35.9 | 35.6 | 35.2 |
| EEUU | 29.7 | 30.2 | 30.2 | 29.3 | 30.3 |
| N ZELAN | 28.2 | 30.7 | 30 | 30.1 | 33.1 |
| OCDE (T) | 31.6 | 32.5 | 33.4 | 34.5 | 35.2 |
| OCDE (E) | 32.7 | 33.4 | 34.7 | 36.1 | 36.8 |
| CEE | 34.4 | 35.6 | 36.7 | 37.8 | 38.4 |

| PAIS | AÑOS | | | | |
|----------|------|------|------|------|------|
| | 78 | 79 | 80 | 81 | 82 |
| AUSTRAL | 28.8 | 29.7 | 30.9 | 31.6 | 31 |
| AUSTRIA | 41.5 | 41 | 41.3 | 42.5 | 40 |
| BELGICA | 45 | 45.6 | 44.7 | 45.4 | 46.7 |
| CANADA | 31.5 | 31.4 | 32.9 | 34.7 | 34.9 |
| DINAMAR | 43.4 | 44.6 | 45.7 | 45.3 | 44 |
| FINLAND | 36.4 | 34.9 | 35.3 | 36.8 | 36.6 |
| FRANCIA | 39.5 | 41.1 | 42.6 | 43 | 43.8 |
| ALEMANI | 37.7 | 37.5 | 37.4 | 37.3 | 37.3 |
| GRECIA | 27.9 | 27.7 | 26.5 | 29.2 | 31.9 |
| IRLANDA | 32.9 | 33.1 | 36.7 | 38.4 | 39.6 |
| ITALIA | 31.3 | 30.3 | 32.4 | 33.7 | 39.9 |
| JAPON | 24.2 | 24.8 | 26.1 | 26.9 | 27.2 |
| LUXEMBU | 42.5 | 39.5 | 40.4 | 39.7 | 37.7 |
| P BAJOS | 44.6 | 45.1 | 46.2 | 45.5 | 45.5 |
| NORUEGA | 46.5 | 45.7 | 47.3 | 48.5 | 47.8 |
| PORTUGA | 26.6 | 25.9 | 29.8 | 31.1 | 30.8 |
| ESPAÑA | 22.9 | 23.4 | 24.4 | 25.2 | 25.3 |
| SUECIA | 51.4 | 50 | 49.6 | 51.3 | 50.3 |
| SUIZA | 31.6 | 31.1 | 30.8 | 30.3 | 30.9 |
| TURQUIA | 21.3 | 21 | 19.1 | 19.3 | 20.1 |
| R UNIDO | 33.8 | 33.5 | 36.1 | 37.3 | 39.6 |
| EEUU | 30.2 | 31.3 | 30.7 | 31.2 | 30.5 |
| N ZELAN | 30.8 | 31.2 | 31.7 | 32.6 | 33.6 |
| OCDE (T) | 35.2 | 35 | 35.8 | 36.2 | 36.8 |
| OCDE (E) | 36.9 | 36.5 | 37.3 | 37.5 | 38.3 |
| CEE | 38.5 | 38.3 | 39.4 | 38.9 | 39.9 |

ING. FISC. COMO % DEL PIB

PAIS

RATIO

| | 73/77 | 77/82 | 73/82 | INCR |
|----------|-------|-------|-------|------|
| AUSTRAL | 12 | 4 | 16 | 4.5 |
| AUSTRIA | 5 | 2 | 8 | 3 |
| BELGICA | 15 | 6 | 22 | 8.7 |
| CANADA | 4 | 9 | 11 | 3.6 |
| DINAMAR | -4 | 4 | 3 | 1.6 |
| FINLAND | 14 | -8 | 6 | 2.1 |
| FRANCIA | 10 | 11 | 22 | 8.1 |
| ALEMANI | 4 | -2 | 2 | 1 |
| GRECIA | 18 | 15 | 37 | 8.7 |
| IRLANDA | 10 | 14 | 26 | 8.4 |
| ITALIA | 17 | 29 | 51 | 13.6 |
| JAPON | 0 | 20 | 20 | 4.7 |
| LUXEMBU | 24 | -9 | 13 | 4.6 |
| P BAJOS | 0 | 3 | 4 | 1.8 |
| NORUEGA | 4 | 1 | 5 | 2.6 |
| PORTUGA | 24 | 12 | 39 | 8.8 |
| ESPAÑA | 13 | 17 | 33 | 6.3 |
| SUECIA | 21 | -2 | 20 | 8.4 |
| SUIZA | 20 | -3 | 17 | 4.6 |
| TURQUIA | 10 | -8 | 2 | 0.5 |
| R UNIDO | 10 | 12 | 24 | 7.7 |
| EEUU | 2 | 0 | 2 | 0.8 |
| N ZELAN | 17 | 1 | 19 | 5.4 |
| OCDE (T) | 11 | 4 | 16 | 5.2 |
| OCDE (E) | 12 | 4 | 17 | 5.6 |
| CEE | 11 | 3 | 15 | 5.5 |

5.- En Estados Unidos el incremento de la presión fiscal ha sido prácticamente nulo (0'8 puntos) pasando del 29'7 % al 30'5 % con un incremento del 2 %. No obstante, es importante señalar la creciente preocupación en este país por la problemática de las reformas fiscales por cuanto se considera que, si bien la presión fiscal no se ha incrementado significativamente en el último decenio, el nivel de los ingresos públicos con relación al PIB es bastante elevado y puede condicionar la evolución de la economía en los próximos años. Como veremos a continuación, Estados Unidos ha sido la gran avanzada en cuanto a los estudios -- sobre reforma fiscal que se han realizado en los -- últimos 15 años.

6.- Para España podemos observar un incremento de 6'3 puntos pasando del 19 % en 1.973 al 25'3 % en 1.982, lo que supone un incremento en la presión fiscal del -- 33 % significativamente superior al de la media de -- los países de la OCDE. Ello se debe fundamentalmente al hecho de que la presión fiscal en nuestro país -- era en 1.973 la más baja de los países de la OCDE. -- Lo que se ha producido en este periodo es un acercamiento de los niveles de presión fiscal a la media -- de los de la OCDE, aunque aún estamos bastante alejados (25 % en 1.982 frente al 36'8 % como media de la OCDE). Por lo tanto, el problema de nuestro país es de intensidad de cambio y no tanto de nivel de imposición ya que en 1.982 ocupamos el penúltimo puesto, después de Turquía, en la clasificación de niveles de imposición de la OCDE.

8 - Los fuertes niveles de déficit público.

El cuadro 2 muestra los saldos presupuestarios efectivos como ratio entre la capacidad (+) o necesidad (-) de financiación del conjunto de las administraciones públicas en -

SALDOS PRESUPUESTARIOS EFECTIVOS
(Capacidad o necesidad (-) de financiación del conjunto de las administraciones públicas
en porcentaje del PNB/PIB en valor (a))

| | 1972 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 |
|--|------|------|-------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Estados Unidos | 0.6 | -0.3 | -4.2 | -2.1 | -0.9 | 0.2 | 0.6 | -1.2 | -0.9 | -3.8 | -4.1 | -3.2 |
| Japón | 0.5 | 0.4 | -2.7 | -3.7 | -3.8 | -5.5 | -4.8 | -4.5 | -4.0 | -3.4 | -3.3 | -2.2 |
| Alemania | 1.2 | -1.3 | -5.7 | -3.4 | -2.4 | -2.5 | -2.7 | -3.1 | -3.8 | -3.4 | -2.7 | -1.7 |
| Francia | 0.9 | 0.6 | -2.2 | -0.5 | -0.8 | -1.9 | -0.7 | 0.2 | -1.8 | -2.5 | -3.4 | -3.5 |
| Reino Unido | -2.6 | -3.7 | -4.5 | -4.9 | -3.1 | -4.2 | -3.2 | -3.8 | -3.1 | -2.4 | -3.3 | -3.1 |
| Italia | -8.5 | -8.1 | -11.7 | -9.0 | -8.0 | -9.7 | -9.5 | -8.0 | -11.9 | -12.7 | -11.8 | -13.5 |
| Canadá | 1.0 | 1.9 | -2.4 | -1.7 | -2.4 | -3.1 | -1.8 | -2.7 | -1.6 | -5.0 | -6.2 | -6.0 |
| Total de los siete grandes países (c) | 0.0 | -0.8 | -4.3 | -2.9 | -2.2 | -2.2 | -1.7 | -2.4 | -2.6 | -4.0 | -4.2 | -3.6 |
| Australia | -0.2 | 2.4 | 0.6 | -0.3 | -0.7 | -2.2 | -1.5 | -0.6 | 0.5 | 0.4 | -3.9 | -3.9 |
| Austria | 1.3 | 1.3 | -2.5 | -3.7 | -2.4 | -2.8 | -2.4 | -1.7 | -1.6 | -3.1 | -3.4 | -2.6 |
| Bélgica | -3.5 | -2.6 | -4.7 | -5.4 | -5.5 | -6.0 | -7.0 | -8.6 | -14.7 | -12.7 | -13.4 | -11.2 |
| Dinamarca | 5.2 | 3.1 | -1.4 | -0.3 | -0.6 | -0.3 | -1.9 | -3.3 | -6.9 | -9.3 | -7.7 | -4.9 |
| España | 1.1 | 0.2 | 0.0 | -0.3 | -0.6 | -1.8 | -1.7 | -2.0 | -3.0 | -5.6 | -5.9 | -6.2 |
| Finlandia | 5.8 | 4.7 | 2.7 | 5.0 | 3.2 | 1.4 | 0.5 | 0.5 | 1.3 | 0.4 | -1.8 | -0.6 |
| Grecia | -1.4 | -2.2 | -3.4 | -2.6 | -2.1 | -1.7 | -1.9 | -5.1 | -12.6 | -9.9 | -10.2 | -10.0 |
| Irlanda | -4.2 | -7.0 | -11.3 | -7.5 | -6.9 | -8.8 | -10.7 | -16.3 | -18.8 | -19.4 | -18.1 | -15.1 |
| Países Bajos | 0.6 | -0.4 | -3.0 | -2.9 | -2.1 | -3.1 | -4.0 | -3.9 | -5.3 | -7.0 | -6.4 | -5.9 |
| Noruega | 5.7 | 4.7 | 3.8 | 3.1 | 1.7 | 0.6 | 1.8 | 6.2 | 5.1 | 4.8 | 4.4 | 4.1 |
| Suecia | 4.1 | 2.0 | 2.8 | 4.5 | 1.7 | -0.5 | -3.0 | -3.7 | -5.2 | -6.7 | -5.1 | -3.5 |
| Total de los países pequeños (c) | 1.3 | 0.9 | -0.9 | -1.1 | -1.0 | -2.1 | -2.5 | -2.6 | -4.1 | -5.1 | -5.7 | -5.1 |
| Conjunto de los países anteriores (c) | 0.1 | -0.6 | -3.9 | -2.7 | -2.0 | -2.2 | -1.8 | -2.5 | -2.8 | -4.1 | -4.4 | -3.8 |
| - Con exclusión de Estados Unidos | -0.2 | -0.8 | -3.6 | -3.1 | -2.8 | -3.9 | -3.5 | -3.4 | -4.1 | -4.4 | -4.6 | -4.2 |

(a) Sobre la base del sistema de contabilidad nacional normalizado con excepción de Estados Unidos, del Reino Unido, de Grecia y de los Países Bajos cuyas cifras se han calculado a partir de la estadística de la renta nacional.

(b) Estimaciones de la OCDE.

(c) Ponderado por el PNB/PIB a los de cambio de 1982.

Fuente: OCDE.

porcentaje del PNB/PIB sobre la base del sistema de contabilidad nacional normalizado ⁽¹⁾. Tomamos como referencia el periodo 1.973-1.984 ⁽²⁾. Las conclusiones más significativas son:

- 1.- Si consideramos los siete grandes países, el ratio ha pasado de 0'0 % a -3'6 % lo que supone un incremento sustancial de los déficits públicos en este periodo. Especialmente significativos son los saltos que se producen en el año 1.975 y 1.982.
- 2.- Si observamos los países pequeños de la UCDE como media en 1.973 existía un superavit de 1'3 % sobre PIB que desaparece en 1.975 de manera que a partir de ese año los saldos presupuestarios efectivos se liquidan con déficit paulatinamente creciente hasta alcanzar en 1.983 un 5'7 % del PIB. Las estimaciones de la UCDE para 1.984 prevén ciertos resultados en la lucha contra el déficit produciéndose una inflación en el crecimiento del ratio y situándose en torno al 5'1 %
- 3.- En España se observa que hasta 1.975 se mantienen las cifras positivas del ratio, pero a partir de 1.976 comienza a elevarse de forma importante la necesidad de financiación con un salto cualitativamente muy fuerte en 1.982 (-3'0 % en 1.981 a -5'6 % en 1.982). Las previsiones para 1.984 mantienen esta tendencia de crecimiento del ratio situándolo en -6'4 %.

Como afirman Levi y Hoffman ⁽³⁾ dado que los potenciales efectos negativos del déficit público y de la deuda pública son esencialmente a largo plazo y afectan a la acumulación de capital una adecuada política de lucha contra el déficit, debería practicarse en un doble frente:

- . una inevitable reducción en el gasto público, siendo los probables candidatos en USA los programas de defensa, -- pensiones y S.S.
- . si se opta por un incremento de los impuestos se ha de -- evitar la desincentivación del ahorro, de la inversión y del crecimiento en términos generales. Y, por ello, re-- sulta necesario introducir cambios fundamentales en el -- sistema fiscal, según las necesidades de ingresos exis-- tentes.

C- Las distorsiones que han ido acumulando los actuales sis-- temas basados en la renta y que han generado un conjunto de se-- rias críticas a los sistemas tributarios disponibles.

En este marco, las modificaciones tributarias constituyen parte sustancial del proceso de ajuste a la nueva situación --- económica. En un contexto de revisión de los crecientes niveles de presión fiscal que preocupa tanto a los hacendistas como al ciudadano medio; en un proceso de lucha frontal contra el déficit público, los principales países desarrollados han generado un debate sobre las líneas fundamentales de reforma de los sistemas tributarios a través de la creación de numerosas comisiones para concretar los defectos más destacados de la estructura impositiva actual y plantear las soluciones pertinentes. Se destaca que no existe un criterio uniforme y generalmente aceptado del concepto "Reforma Fiscal". Este criterio va a depender de -- los juicios y valoraciones individuales y sociales manifestados por los interpretes de la realidad económica: partidos políti-- cos, ciudadanos, burócratas e instituciones internacionales; de la naturaleza de los problemas económicos y de la ordenación de los objetivos a los que el sistema fiscal debe coadyuvar. No obstante, los últimos desarrollos en este campo a través de los estudios teóricos y discusiones políticas han logrado acotar -- una serie de objetivos genéricos y un conjunto de requisitos -- que permiten esa aproximación al concepto moderno de "reforma -- fiscal". Para, partiendo de ellos, definir los rasgos comunes -- de las ofertas de reforma fiscal que, hoy en día, se están pro-- poniendo.

Cualquier discusión de reforma de la imposición sobre la renta incluye cuatro objetivos genéricos:

- (1) Proceder a una ampliación y extensión de la base imponible manteniendo como principio básico de reparto de la carga tributaria el de capacidad de pago, fundamentalmente por razones distributivas y de equidad.
- (2) Un incremento de la neutralidad del sistema fiscal, de forma que éste reduzca su interferencia en el proceso de asignación de recursos productivos de la colectividad y en el de toma de decisiones.
- (3) Una mayor simplicidad en la estructura fiscal y una más adecuada administración.
- (4) Encontrar una estructura fiscal que, con un grado razonable de consenso, sea aceptable a todos los interpretes de la realidad económica, especialmente los partidos políticos, porque sea lo bastante flexible en la estructura de tipos y en su gestión para permitir adecuarla a objetivos económicos y fiscales del grupo que se encuentra en el poder, sin tener que modificarla radicalmente. Se trata de buscar una estructura que conjugue la estabilidad a medio y largo plazo del sistema con la flexibilidad que permita cambiar la orientación de la Política Fiscal ante cambios en el Gobierno.

Por supuesto, estos objetivos no son excluyentes, es más, deben ser complementarios en lo posible. Estos objetivos reconocidos por los teóricos de la Hacienda Pública no son nuevos, lo que sí se ha producido en los últimos años, y a ello han respondido los modernos estudios de reforma fiscal, es una variación en la jerarquía de los fines en la imposición. Como afirma el Prof. Fuentes, los fines de la imposición han cambiado al menos en el siguiente sentido:

- El papel básico dado a la eficacia en la asignación de recursos y en contra de la equidad. El sistema tributario --- debe originar las menores distorsiones posibles en aras de una mayor neutralidad.

- Tendencia a una simplificación operativa de los sistemas -- fiscales, de manera que las obligaciones fiscales puedan -- ser comprendidas por todos los ciudadanos.

Un sistema fiscal será sencillo cuando el contribuyente comprenda cual es la naturaleza de su obligación tributaria, - lo cual no se consigue con un sistema de complejo diseño, - de difícil administración, o poco claro en cuanto a la certidumbre de las cuotas tributarias. Por ello es requisito - para que un sistema fiscal sea coherente y sencillo que:

- 1) El contribuyente pueda discernir entre lo que es y lo que no es gravable, lo cual está relacionado con una correcta definición de los principales componentes -- de la base imponible.
- 2) La cantidad a pagar por cada objeto imponible sea --- cierta y no se planteen especiales problemas de valoración de patrimonio o importación de rendimientos y gastos.
- 3) Sea comprensible por parte del ciudadano el principio inspirador, la filosofía básica del mismo; que todo - el sistema orbite en torno a ese principio básico y - que no sea consecuencia de la superposición de un conjunto de figuras inconexas introducidas por motivos - diferentes: recaudatorios, políticos, económicos, etc.
- 4) Sea de fácil administración, bien entendido que los - costes de aplicación de cualquier sistema fiscal debe juzgarse no solo según los costes de la Administra---ción pública sino también según los costes incurridos por los contribuyentes con el fin de cumplir con su - obligación fiscal. Como afirma el informe Meade, la - presión fiscal indirecta es, a menudo, mas grande que los costes administrativos oficiales ⁽⁴⁾. El sistema será más sencillo y preciso cuanto más sencillas sean

las obligaciones del contribuyente y menos tiempo necesite gastar en la preparación de sus declaraciones al fisco (Ver Cuadro 3). Así pues, el coste social -- total de la recaudación fiscal debe incluir tanto la presión fiscal indirecta como los costes administrativos públicos.

- Tendencia a la integración de los sistemas tributarios con el funcionamiento de los distintos niveles de la Hacienda Pública en un país, y a la integración a nivel supranacio-- nal a través de procesos de armonización fiscal internacio-- nal que reduzcan las distorsiones fiscales en el flujo de - comercio internacional - esta necesidad sería imperiosa en aquellas zonas afectadas por procesos en curso de integra-- ción económica.

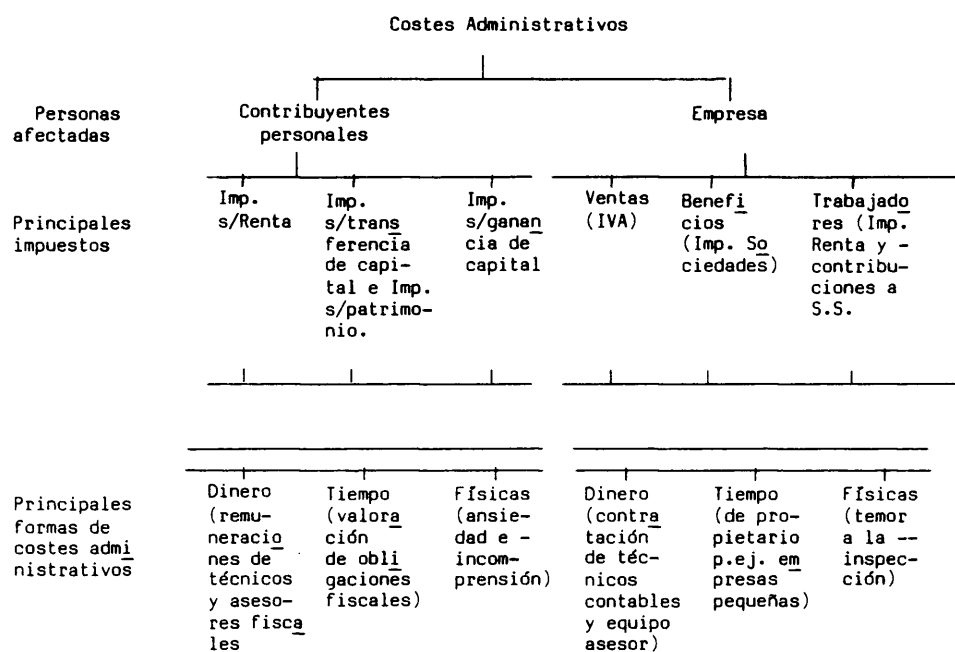
Cuanto más íntimas y libres sean las relaciones económicas y financieras internacionales, más importancia adquiere -- que los gobiernos nacionales no diferencien demasiado sus sistemas fiscales y ello porque los movimientos internacio-- nales de capital, desde una perspectiva fiscal, no se de-- ben al diferente nivel de imposición, sino a las diferen-- cias existentes en la estructura de los sistemas fiscales.

Por ejemplo, si un país "A" aplica un sistema de consumo y un país "B" aplica un sistema de renta, un contribuyente - podría optar por residir en "A" durante su vida laboral -- cuando la renta que obtiene es elevada y mudarse a "B" --- cuando se retira pensando en que los niveles de consumo se rán muy altos en relación a su renta. Otro ejemplo se puede obtener del diferente trato dado a las inversiones e inte-- reses de préstamos en el IS. Si un país "A" aplica un sis-- tema IS que permite desgravar en un 100 % la inversión --- pero no permite la deducción de los intereses por créditos, atraerá capitales para inversión directa, mientras que un - país "B" si opta por no desgravar la inversión pero sí los intereses, tenderá a atraer capitales ajenos.

Un criterio de máxima importancia para diseñar una adecua-- da estructura fiscal es la facilidad con que pueda adaptarse al sistema existente de relaciones y acuerdos interna-- cionales de tipo económico y financiero, considerando ----

CUADRO 3

Principales formas de Costes administrativos y sujetos afectados.



además las restricciones en cuanto a los Tratados y Convenios Internacionales suscritos.

Partiendo de aquellos objetivos y reordenados los fines de la imposición, gran parte de la moderna literatura sobre reformas fiscales se ha centrado en una crítica de la imposición sobre la renta tal y como hoy se aplica en los sistemas fiscales existentes y a construir un nuevo sistema que pudiese resolver los problemas inherentes a aquellos aproximándolo a los objetivos genéricos arriba comentados. En palabras del Prof. Albí, los defectos más comunes de los actuales sistemas basados en la imposición sobre la renta pueden ser clasificados en tres grandes grupos:

a) La fuerte erosión de la base imponible en el IR:

La existencia de numerosos beneficios fiscales que, en todos los países, se han ido incorporando a la legislación fiscal y, muchas veces, acarreados históricamente sin justificación económica, política o social han provocado un paulatino distanciamiento del concepto teórico de renta económica. Esta situación provoca no solo una reducción en los niveles de recaudación, que se trata de compensar con elevaciones de los tipos medios y marginales de gravamen, y serios problemas de equidad, sino que origina distorsiones en los mercados de capital ya que lo que se grava no es la renta global o extensiva del contribuyente sino su gasto y una parte aleatoria de su ahorro mientras que parte de éste quedaría exonerado sin justificación explícita alguna.

b) Una crítica, sin duda, más importante se refiere a las distorsiones originadas por la aplicación de altos tipos impositivos marginales. Está empíricamente contrastado que el uso de altos tipos impositivos marginales sobre la renta con finalidades redistributivas y de recaudación producen distorsiones a diferentes niveles:

- en el mercado de trabajo, penalizando la unidad marginal

de trabajo en relación al ocio (modificación de la relación trabajo-ocio).

- en las decisiones relativas al consumo frente al ahorro, discriminando en contra del ahorro a favor del consumo presente.
- en las decisiones de inversión, penalizando las inversiones mas arriesgadas y que, por tanto, son susceptibles de una mayor rentabilidad.
- en las decisiones sobre el tipo de organización empresarial:
 - . Diferencias en el tratamiento fiscal entre sociedades y otras empresas pueden llevar a la elección de un tipo de organización empresarial que no sea la más adecuada y eficiente.
 - . Sustitución de negocios rentables pero poco estables por negocios menos rentables pero más estables ya que un sistema progresivo penalizaría los mayores beneficios aunque difícilmente compartiría los riesgos.

De esta manera, los contribuyentes de elevado nivel de renta enfrentados a tipos marginales excesivamente altos tienden a optar por el ocio y a reducir sus niveles de ahorro con lo que se podría producir, en una situación extrema, una reducción en la recaudación. En este caso, los efectos negativos de la imposición compensarían las posibles ganancias de recaudación derivadas del exceso de gravamen, originándose una reducción del bienestar para toda la Comunidad.

- c) Una tercera crítica se refiere a los efectos de la inflación sobre el funcionamiento y operativa del IR. La inflación afecta al IR básicamente en dos direcciones; en la base imponible originaría alteraciones en el valor real de la renta; en la cuota tributaria, ante incrementos en las rentas monetarias, se producirían saltos hacia tramos de -

renta más elevados, aunque la renta real permaneciese - invariable, alterándose de esta forma la progresividad real del impuesto, lo que puede suponer un estímulo a - la evasión fiscal.

Un impacto desigual de la inflación afectaría a la valoración de los activos fijo y circulante: en lo referente a los inventarios si se aceptan métodos como el FIFO, sin ajuste del coste histórico de inventarios en función del índice de inflación existente durante el periodo de almacenamiento, supone aceptar a efectos fiscales el -- aumento de valor experimentado por los mismos como consecuencia de las variaciones en el nivel general de precios. En cuanto a las amortizaciones, si se aplica el - criterio del coste histórico y no se ajusta por infla-- ción, habría serios problemas a la hora de proceder a - la reposición del bien al final de su vida útil, y además se facilitaría el gravamen de unos beneficios contables ficticios. Con relación a las ganancias de capital sería necesario descomponer ésta en ganancia real y ganancia monetaria gravando exclusivamente el componente real de la misma.

Las alternativas de reforma fiscal parten de estos y otros aspectos negativos del actual sistema de imposición sobre la renta para tratar de construir una estructura fiscal que evite estos inconvenientes y que se aproxime a los objetivos señalados.

Las soluciones que hoy en día se sustentan por los -- teóricos de la Actividad Financiera se centran en una modificación del actual sistema de imposición directa a través de dos alternativas excluyentes:

- A) Una remodelación del actual sistema de imposición sobre la Renta basada en una ampliación y perfeccionamiento - de la base imponible de renta personal, cuando un impuesto extensivo sobre la renta aplicable a la renta global del contribuyente, y un impuesto sobre sociedades - que grave beneficios reales. (Ultimamente, se ha recupe

rado el interés por la imposición lineal sobre la --
 renta debido precisamente a la modificación en la --
 jerarquía de los fines del sistema fiscal, por cuanto esta figura estructurada en torno a tres elemen--
 tos: base extensiva, tipo constante y mínimo exento
 elevado supondría una ganancia en eficiencia y sim--
 plificación administrativa manteniendo un relativo -
 nivel de progresividad (5).

En síntesis, el fundamento de un impuesto extensivo sobre la renta consistiría en aproximarse al concepto de renta Schanz-Haig-Simons gravando todo tipo de ingresos obtenidos por el contribuyente, procedan -- del trabajo o del capital, de donaciones o premios, sean en metálico o en especie, sean reales o imputados. Esta concepción del IR se aleja radicalmente de la del actual impuesto sobre la renta, de tal forma que las reformas que habría que realizar serían muy - importantes e irían en este sentido:

- Plena imposición de las ganancias de capital sobre la base de devengo (no realización).
- Supresión de las ventajas especiales que disfrutaban los fondos de pensiones y gravar en su totalidad - los beneficios de la Seguridad Social.
- Integración plena del Impuesto sobre Sociedades en el Impuesto sobre la Renta de manera que el primero siguiese funcionando como mero instrumento de recau dación.
- Eliminación de todas las ventajas para las inversio nes financieras de manera que la rentabilidad de - las inversiones no resulte modificada por aspectos fiscales.
- Imputación de un rendimiento por el uso o disfrute de las viviendas poseídas y utilizadas por los con

tribuyentes.

- Obligaría a hacer ajustes reales en la valoración de rendimientos del capital derivados de la inflación, separando los rendimientos reales y los puramente monetarios.
- Sería necesario modificar la escala tributaria, las exenciones y deducciones adecuándolas a la inflación, evitando los incrementos de recaudación derivados -- del incremento en el nivel general de precios y la -- indiciación de rentas.

En cuanto al impuesto sobre sociedades que grave beneficios reales ⁽⁶⁾, para obtener una correcta valoración de las rentas derivadas de las actividades empresariales sería preciso:

- depreciación "libre" o acelerada de maquinaria, instalaciones y utillaje; y sustituirla por la depreciación económica "real". (Cada año el coste original o valor contable actual se multiplicaría por un factor de inflación media. De esta manera, la depreciación se calcularía según el coste indiciado).
- Con este método las ganancias reales de los activos se computarían como renta a efectos fiscales en el momento de su realización.
- En el caso de las existencias, se gravaría el aumento en el valor contable real por diferencia entre el valor de las existencias al final y el valor inicial multiplicado por el factor de ajuste por inflación.
- Se consideraría como gasto deducible los pagos nominales de intereses, aunque la reducción real de las deudas monetarias netas debería computarse como ganancia imponible.

- Las pérdidas fiscales no compensadas se incrementarían en el futuro por el factor de inflación.
- En cuanto a los beneficios no distribuidos de las sociedades, el tratamiento más coherente sería asignar a cada accionista, para su inclusión en su base imponible, la porción proporcional de los beneficios de la sociedad que no se hubiese abonado en dividendos, y -- conceder créditos fiscales a los accionistas sobre sus derechos a dividendos y beneficios no distribuidos con un tipo inferior al del impuesto sobre los beneficios de las sociedades.

No obstante, este sistema tiene una serie de desventajas importantes destacadas por el informe Meade ⁽⁷⁾.

- Dificultad de establecer una medida satisfactoria de la renta a efectos fiscales. El impuesto sobre la renta, como ya hemos comentado, se ha alejado paulatinamente de una concepción integral de renta, originando desigualdades en el tratamiento de los diferentes componentes de ésta. Kaldor ⁽⁸⁾ considera que la solución no consiste en ampliar la base del impuesto sobre la renta: para él ninguna definición de renta sirve para medir la capacidad de pago. El problema de las contribuciones para pensiones puede servir como ejemplo para demostrar que un IER puro y anual es casi imposible de conseguir. El tratamiento que un IER daría a los fondos de pensiones exigiría:
 - a) La desaparición de la desgravación de las contribuciones del empleado.
 - b) La atribución de las contribuciones de las empresas a los beneficiarios del fondo.
 - c) La abolición de la exención de las pensiones en el IR y la distribución de éstos entre los beneficiarios del fondo en proporción a sus intereses.

Estos cambios crearían problemas de tal magnitud que exigirían que el sistema de tributación antiguo conviviera con el nuevo durante varios años.

- Los cambios exigidos para sujetar el impuesto a la indicación contra la inflación serían muy complicados, con elevados costes administrativos.
- Los cambios en el impuesto sobre sociedades también serían complejos.

Sustitución del actual sistema de gravamen de la renta personal y de las ganancias de capital por un impuesto progresivo sobre el gasto que podría tomar diversas formas en función del contexto donde puede implantarse.

Si esta fórmula fuese aceptada y se opta por mantener - el impuesto sobre sociedades sería necesario reformarlo para adecuar su base al concepto de "flujos de fondo". Se justifica esta figura por cuanto ofrece mayores oportunidades de incentivar a la inversión. Un impuesto sobre flujos de fondos permitiría deducir la totalidad del rendimiento de cualquier inversión que lleve a cabo la sociedad, mientras que un impuesto sobre beneficios reales reduciría la tasa de rendimiento, antes de impuestos, de la inversión real. Ello se debe a que los rendimientos empresariales no se gravarían si se reinvierten, originándose un importante incentivo fiscal a la inversión societaria análogo al que la imposición sobre el gasto ofrecería al inversor individual.

Asimismo, si la imposición sobre el gasto fuese el eje fundamental del sistema fiscal, la mayor parte de las propuestas defienden una imposición fuerte sobre el capital -- aplicada de forma periódica u ocasional sobre la riqueza -- acumulada o heredada a partir de los ahorros o las ganancias de capital.

El objetivo de esta tesis doctoral es el de analizar a fondo esta segunda alternativa de reforma fiscal. Hoy en día, en un contexto de crisis económica con necesidad de ajustes globales de los sistemas económicos, se han generalizado los estudios que tratan de hacer operativa una figura que, por su propia naturaleza debería incentivar el ahorro y la inversión. En la primera parte de la tesis se hace referencia a la vigencia real del impuesto y a las principales propuestas para su implantación. Se diferencian cinco etapas en la evolución histórica de la idea del gasto como medida de la capacidad de pago:

- 1.- Propuesta originaria de carácter filosófico planteada por I. Hobbes (1.651) en el capítulo XXX del "Leviathan" donde se afirma que es preferible gravar a una persona según lo que detrae del fondo común y no según lo que aporta al mismo (producto nacional).
- 2.- Primera argumentación económica a la propuesta nacida en el campo de la filosofía desarrollada por J.S. Mill (1.921), Marshall (1.925), Keynes (1.927), Pigou (1.928), Fisher (1.942), Friedman (1.943) entre otros.
- 3.- Precisión de la estructura y los elementos tributarios de un IG y análisis económico de los efectos sobre ahorro, inversión y ausencia de riesgos. H. Kaldor (1.955) "An Expenditure Tax".
- 4.- Primera aplicación práctica de las ideas de Kaldor: Establecimiento de un IG como suplemento menor al impuesto sobre la renta en India (1.957) y Ceilán (Sri-Lanka) (1.959 y 1.976).
- 5.- Generalización de estudios que abordan los problemas prácticos de implantación de un IG como alternativa a un IR.

Es en esta última etapa donde nos detendremos para in-

../...

vestigar las recientes propuestas alternativas al Impuesto sobre la Renta clásico, comenzando por la propuesta ----- Andrews (1.974) de un impuesto sobre la renta personal tipo consumo y el informe de la Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales USA (ACIR-1.974), pero analizando y - valorando en profundidad los informes Iodin (1.976), Bradford (1.977 y 1.984), Meade (1.978) y Brookings (1.978), - procediendo a un estudio comparativo de los informes fundamentales. Tampoco olvidaremos la propuesta original de Kay y King (1.983) de un impuesto al gasto de ciclo vital. Por último revisaremos como últimas y modernísimas propuestas el 1.982 First Report of the Commission on Taxation de Irlanda donde se propone una combinación de un IER con tipo único y un impuesto progresivo al gasto y la propuesta --- Heftel y DeConcini discutidos en el Congreso de los Estados Unidos en 1.984 como alternativa al sistema fiscal federal.

En la segunda parte de la tesis se analizan los aspectos técnico-tributarios para definir adecuadamente una estructura impositiva base gasto. Comenzamos definiendo de - forma genérica un Impuesto al Gasto y determinando los ingresos que deben incluirse en la base, incluyendo el autoconsumo y ciertos rendimientos imputados como los que se - derivan de seguros de vida, transferencias, etc. Posteriormente se analiza el sistema de deducciones procediendo a - una valoración de aspectos tales como:

- Distinción entre gastos personales y empresariales.
- Educación, vestuario, alojamiento, etc.
- Gastos exentos como contribuciones benéficas, Intereses, imposición local, gastos médicos.
- Tratamiento de activos financieros, inversiones y préstamos.
- Tratamiento de los bienes de consumo duradero y vivienda.
- Tratamiento de las donaciones y herencias.

En tercer lugar se aborda la problemática del gravamen de la unidad familiar (sujeto pasivo único frente a unidad

familiar, transferencias internas. A continuación, se aborda la problemática de definir la estructura impositiva de un impuesto sobre el gasto deteniéndonos en las principales propuestas realizadas. Por último, se abordan cuatro temas fundamentales en la implantación de un IG:

- Tratamiento de las rentas empresariales.
- Aspectos internacionales.
- Problemas administrativos.
- Problemas de transición.

La tercera parte de la tesis, que coincide con el capítulo quinto, trata de realizar una aproximación genérica y cuantitativa al impuesto progresivo sobre el gasto, con especial referencia al caso español. Se trata de valorar, desde un punto de vista macroeconómico, el volumen de renta y gasto de los consumidores privados en el periodo - - 1.980-1.984. Este estudio macroeconómico de las magnitudes de renta, consumo y ahorro, aunque no totalmente representativo de la base de un impuesto sobre la renta o el gasto, sí permitirá sacar conclusiones interesantes en cuanto al comportamiento agregado de la propensión media al ahorro - de las economías domésticas en España.

A partir de los datos de la contabilidad nacional de España, de la encuesta de presupuestos familiares y la memoria de la Administración Tributaria se trata de estimar la base de un impuesto extensivo sobre el gasto a nivel -- agregado, permitiendo su comparación con la renta bruta -- disponible corregida y las estimaciones de renta económica de la Comisión del Fraude Fiscal del M^º de Economía y Hacienda. Asimismo, se procede al cálculo de una escala de - gravamen de un IPG con diferentes propensiones marginales al ahorro y con diferentes tipos medios de gravamen en el impuesto sobre la renta para obtener niveles de recaudación similares a los actuales, considerando una base de gasto - inclusiva del gasto. Una sencilla conversión permitirá ---

transformar los tipos con base inclusiva en tipos con base exclusiva. Se analiza desde un punto de vista operativo como transformar el actual esquema de declaración del IRPF - español en un esquema de base gasto, se estudian los efectos económicos directos y de incentivación que se derivan de la implantación del IPG. Por último, dado que ninguna - propuesta de aplicación próxima se refiere a una sustitu--ción completa de la imposición sobre la renta por un tributo personal sobre el gasto, se considera la posibilidad de combinar los impuestos sobre la renta de tipo único con la tributación general sobre el gasto en niveles de renta elevados, con la única finalidad de acentuar la progresividad del sistema. Como afirma el Profesor Albi⁽⁹⁾ "parece claro que esta combinación daría pie a una buena experimentación paulatina de los sistemas de tributación del gasto, tal y como de hecho ocurrió en los principios históricos de la - imposición sobre la renta.

La tesis se cierra con un conjunto de conclusiones -- sobre la conveniencia y posibilidades futuras de un impuesto progresivo sobre el gasto personal.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

- (1) Con excepción de Estados Unidos, Reino Unido, Grecia y Países Bajos cuyas cifras se han calculado a partir de las estadísticas de la renta nacional.
- (2) Los datos de 1.984 son estimaciones de la OCDE.
- (3) Hoffman, R. y Levi, M. Economic and Budget Issues for deficit Policy. Journal of Contemporary Economic Policy Issues 3/1.983.pag. 111-112.
- (4) Comisión Meade. Estructura y Reforma de la Imposición Directa. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1.980 pag. 95.
- (5) Además de las propuestas concretas de los Informes - Bradford y Meade, han tratado este tema en los últimos años, entre otros: Atkinson A.B. y Stiglitz, J.E. "Lectures on Public Economics"; Mc.Graw-Hill, 1.980; Hall, R.E. "Low Tax, simple tax, flat tax"; Mc.Graw - Hill, 1.983; Slemrod, J. y Yitzhaki, S. "On choosing a flat rate income Tax System". NTJ vol. XXXVI nº 1 1.983; Harris, C.L. "Problems in flat rate income taxation" American Journal of Economics and Sociology nº 2/1.984; y Lawrence, D. y Saghafi, M. "Flat rate Income tax, Tax Burden and Charitable Contributions". NTJ vol. XXXVII nº 4.
- (6) En el caso de un impuesto extensivo sobre la renta, si no se deseara aplicar ningún gravamen especial - sobre las sociedades, se aboga por la plena integración. Si se deseara imponer algún gravamen adicional sobre las sociedades, sería apropiado un impuesto que grave beneficios reales de la forma que a -- continuación se comenta.
- (7) Comisión Meade. Estructura y Reforma... I.F.S. Edición inglesa (1.978 pags. 146 y 147).
- (8) Kaldor, N. "Impuesto al Gasto" FCE (1.976) pags. -- 46-47.
- (9) Albi Ibañez, E.: "Propuestas Tributarias actuales: la experiencia internacional". Opciones Fiscales de

los años 80. Seminario dirigido por el Profesor Fuentes Quintana en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander. Julio de 1.986 pag. 15.

CAPITULO 2

ANTECEDENTES HISTORICOS DE UN IMPUESTO SOBRE EL GASTO.

CAPITULO 2

ANTECEDENTES HISTORICOS DE UN IMPUESTO SOBRE EL GASTO

- 1.- Introducción: Origen del Impuesto (1.651-1.955).
- 2.- Kaldor y el impuesto sobre el gasto. Primera formulación sistemática.
 - 2.1. Estructura general del impuesto.
 - a) Naturaleza.
 - b) Objeto de gravamen.
 - c) Sujeto Pasivo.
 - d) Base Imponible.
 - e) Tipo de gravamen.
 - 2.2. Ideas fundamentales que se derivan de las tesis de Kaldor.
- 3.- Primera aplicación práctica del Impuesto sobre el Gasto: Establecimiento en India (1.957) y Ceilan (1.959).
 - 3.1. La experiencia India: "Indian Tax Reform"
 - 3.2. La experiencia de Ceilán.
 - 3.3. Conclusiones sobre ambas experiencias.
- 4.- Notas.

VIGENCIA Y EVOLUCION HISTORICA DE LA IMPOSICION PROGRESIVA SOBRE EL GASTO PERSONAL.-

CAPITULO 2: ANTECEDENTES HISTORICOS DE UN IMPUESTO SOBRE EL GASTO

1.- INTRODUCCION: ORIGEN DEL IMPUESTO.

La teoría de la Hacienda Pública reconoce como uno de los - objetos de la imposición, el gasto. Así pues, no es extraño que el gasto personal, es decir, la totalidad de los gastos realizados por una persona en un periodo determinado se haya considerado, con la renta y el patrimonio, uno de los índices de capacidad de pago que se pueden utilizar a efectos fiscales. Como veremos, numerosos autores han tratado de justificar la aplicación de un - gravamen sobre el gasto personal por encontrar que su objeto se - adecuaba especialmente y, por tanto, era la mejor medida de la -- capacidad contributiva del individuo.

Al estudiar el impuesto sobre el gasto personal resulta necesario señalar desde el principio que esta figura impositiva no -- constituye en la práctica un ingreso tributario vigente y, mucho menos, consolidado. Por esta razón continua siendo un objetivo a conseguir en el perfeccionamiento del sistema tributario real si llegamos a la conclusión de su idoneidad desde el punto de vista operativo. No obstante, la idea de distribuir la carga impositiva según el gasto que cada persona realiza tiene una antigüedad - de tres siglos aunque hasta época muy reciente se han desenvuelto a nivel puramente especulativo. Las posibilidades operativas que aporta I. Fisher al definir indirectamente el concepto de renta - gastada ⁽¹⁾ permite una primera formulación sistemática de imposición sobre el gasto realizada por N. Kaldor en su obra ya clásica para los estudiosos de la Hacienda Pública "An Expenditure Tax" - (1.955). Como veremos, Kaldor estructurará el impuesto mediante - una delimitación de sus elementos tributarios fundamentales y valorará los efectos del mismo sobre el ahorro, inversión, trabajo y asunción de riesgos dando, por vez primera, un enfoque global del tema. De esta manera, el trabajo de Kaldor se articula como -

la gran obra de referencia a la que se someterán en términos comparativos los posteriores trabajos y estudios que se producen -- con generalidad en la década 1.974-1.984 considerando la figura aquí tratada como una alternativa válida al impuesto sobre la -- renta en un contexto de crisis como el que vive la economía mundial desde 1.973. El objetivo de este capítulo consiste en analizar aquellos trabajos pretéritos que con sus contribuciones fueron haciendo posible la concreción operativa de esta figura, -- abarcando el periodo entre su fundamentación filosófica por Hobbes y su primera aplicación práctica pero fallida en India y Ceilan. Estos dos países son los únicos que hasta ahora han aplicado efectivamente, aunque a escala limitada, un impuesto sobre el gasto -- India (1.957) y Ceilán (Sri-Lanka) en el periodo 1.959-1.963. -- En cada uno de ellos el impuesto se adoptó como un suplemento menor al IR, como aplicación del trabajo de Kaldor. Ambos países -- abandonaron el impuesto, dada su escasa operatividad. No obstante, Sri Lanka volvió a intentarlo en 1.976, pero decidió suprimirlo -- por segunda vez en 1.977. Estas experiencias aunque desanimadoras, en principio, no pueden ser representativas. Como afirma el Prof. Lodin ⁽²⁾: "Las condiciones previas para la introducción con éxito de un IG en la India y Sri Lanka, por un lado, y en Suecia y otros países industriales, por otro, parecerían ser tan diferentes que -- las experiencias de --- aquellos apenas pueden contemplarse como -- de importancia para una evaluación de los méritos o deméritos de -- esta figura impositiva desde el punto de vista sueco" y yo añadiría desde el punto de vista de cualquier país con un sistema fiscal y Administración tributaria suficientemente desarrollada.

Como afirma Kaldor, existen pocas ideas que sean tan revolucionarias en sus implicaciones y que tengan tan respetable antigüedad. En efecto, se puede señalar a T. Hobbes como precursor de la idea. En el capítulo XXX del "Leviathan" defiende el criterio impositivo del gasto desde el punto de vista de la equidad por cuanto consideraba que éste constituía la mejor expresión de la capacidad de pago:

" La igualdad en la tributación consiste más bien en
 " la igualdad de lo que se consume que en la riqueza
 " de los consumidores. ¿Por qué razón quien trabaja
 " mucho y, ahorrando los frutos de su trabajo, consume
 " me poco, debe soportar mayor gravamen que quien vive
 " viendo en la holganza tiene pocos ingresos y gasta

../...

" cuanto recibe, cuando uno y otro reciben la
 " misma protección ? En cambio, cuando los im-
 " puestos son establecidos sobre las cosas que
 " los hombres consumen, cada hombre paga igual-
 " mente por lo que usa ... " Cap. XXX. De la -
 " misión del representante soberano. Igualdad
 " de impuestos. Leviathan (1.651).

Por lo tanto, entroncando con la filosofía puritana anglosajona del siglo XVII basada en la protección al ahorro y al trabajo, Hobbes consideraba que para que el sistema fiscal fuese justo, se debería gravar al ciudadano en función de lo que gasta, - no de lo que gana.

Este razonamiento fué retomado un siglo mas tarde por John Stuart Mill, aunque la argumentación de Mill en pro del IG se -- fundamenta en un criterio técnico: eliminar la doble imposición sobre el ahorro, implícita en el IR. La tesis defendida por Mill era muy sencilla y su explicación en síntesis venía a ser ésta:

- a) La renta generada en un periodo es gravada en su totalidad por el IR.
- b) La parte ahorrada - e invertida - origina nuevos rendimientos que son gravados posteriormente en el IR. (Teoría de la doble imposición del ahorro).

De aquí se deriva una doble imposición de la renta ahorrada en relación a la renta consumida, rompiéndose con el objetivo de igualdad de tributación cualquiera que fuese el destino de la -- renta. Este argumento fué defendido repetidamente por Mill no solo en su principal obra "Principios de economía política" sino - ante el "Select Committee on Income and Property Tax" en 1.861 - en discusión con el liberal W.E. Gladstone por entonces Ministro de Hacienda.

" En realidad, si pudiera confiarse en la conciencia
 " de los contribuyentes o asegurarse de la exactitud
 " de sus declaraciones tomando determinadas precau-
 " ciones, la mejor manera de tasar un impuesto sobre
 " el ingreso sería gravar sólo la parte del ingreso
 " que se dedicara a gastos, eximiendo la que se ahor-
 " rra. Pues cuanto se ahorra y se invierte ... paga
 " impuesto sobre el interés o la ganancia que produ-
 " ce, a pesar de que ya se gravó en el principal. --

" Por consiguiente, a menos que los derechos es-
 " ten exentos ... , se gravan dos veces a los --
 " contribuyentes sobre lo que ahorran y solo una
 " vez sobre lo que gastan.
 " Ningún impuesto sobre el ingreso del que no es
 " tén exceptuados los ahorros puede decirse que
 " es justo; y no debería votarse ningún impuesto
 " de esta clase sin esa estipulación, si pudieran
 " arreglarse la forma de las ganancias y la natu-
 " raleza de las pruebas precisas, de manera a --
 " evitar que se aprovechara fraudulentamente la
 " exención ahorrando por un lado y contrayendo -
 " deudas por otro, o gastando en el año siguien-
 " te lo que se había ahorrado libre de impuesto
 " en el año anterior..." Libro Quinto: sobre la
 " influencia del Gobierno. Cap. II: de los prin-
 " cipios generales de los Impuestos. 4ª. Princi-
 " pios de Economía Política. Parker, Londres, -
 " 1.848 (3)

Reconocidas por Mill las dificultades que lleva consigo el cálculo del ahorro personal concluía que únicamente podría llegarse, en el mejor de los casos, a un trato de favor a aquellas rentas de las que se presumiera iban a ser destinadas parcialmente a la formación de ahorro.

En esta exposición cronológica de los argumentos a favor - de la idea de imposición sobre el gasto hay que mencionar a --- E. Pfeiffer. Siguiendo la tesis apuntada por Mill, Pfeiffer ---- (" Die Staatseinnahmen", 1.866), corrobora su punto de vista al afirmar que, en vista de la doble imposición en que incurre un IR, se debería gravar exclusivamente la renta gastada; en con-- secuencia, aboga por un tipo de impuesto sobre el gasto ("Allge meine Verbanchsstener") y dedica dos capítulos de esta obra a - demostrar, no de forma convincente, que su recaudación no sería complicada.

La posición de Pfeiffer apenas despertó eco; no así el Teo- rema de la doble imposición del ahorro de Mill, el cual originó amplias resonancias ⁽⁴⁾. La primera propuesta legislativa de un tipo de Impuesto directo sobre el Gasto, aunque de forma modifi- cada y simplificada se realizó en Suecia en 1.916, en relación con la crisis económica de la Primera Guerra Mundial. Esta pro- puesta fué presentada a instancias del Rey en el Consejo de --- Ministros por un Juez del Tribunal Fiscal de Apelación, Conrad

Carleson⁽⁵⁾. Esta propuesta no fué adoptada como Proyecto de Ley por el Gobierno y no se aprobó. La razón básica de esta propuesta fué, como lo será en 1.942 en USA, la necesidad de restringir el consumo de renta en periodo de guerra para liberar recursos hacia el ahorro y la inversión. Asimismo, en 1.921, Ogden L. Mills siendo miembro de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos por el Estado de Nueva York, presentó un anteproyecto de imposición sobre el gasto⁽⁶⁾ que no fué aceptado.

Volviendo al campo teórico, Marshall⁽⁷⁾ al sugerir que un impuesto progresivo sobre el gasto personal es superior a cualesquiera otras formas de impuestos, directos o indirectos, describió el impuesto como una meta utópica, aunque agregó, "el camino hacia esta perfección ideal es difícil pero - está más claramente delineado que en otras metas utópicas".- Por su parte, A.C. Pigou en su libro "A study in Public Finance" reconoce que un impuesto general sobre la renta, según el modelo inglés, introduce una diferenciación contra el ahorro lo cual, en general, es incompatible con el principio del sacrificio mínimo. La eliminación del elemento discriminador mediante la exención tributaria de la renta ahorrada, - podría, fácilmente, pasarse de la raya y daría origen a unos estímulos a la evasión imposibles de afrontar administrativamente: "Como un IR en que el ahorro estuviera exento las personas desaprensivas podrían adoptar la práctica de ahorrar - un año, evadiendo así el impuesto, y vendiendo secretamente y gastando su ahorro al año siguiente... existe una opinión muy difundida entre funcionarios de gran experiencia que tal sistema sobrepasaría sus posibilidades y que la evasión tendría tan amplios cauces que perjudicaría gravemente la eficacia del IR como instrumento recaudatorio"⁽⁸⁾. Tampoco para Pigou, es viable eliminar la cuestión de modo indirecto, sustituyendo el IR por una combinación de impuestos sobre mercancías de consumo. También John Maynard Keynes, en su testimonio ante el Comité Colwyn sobre Impuestos y Deuda Pública (1.924), se refirió al impuesto sobre el gasto afirmando que el impuesto, aunque teóricamente sano y sólido, resulta de - imposible aplicación práctica. Realmente este es un resumen

significativo de la actitud de los economistas de la época. No obstante, las verdaderas implicaciones de un impuesto sobre el gasto personal pasaron desapercibidas para estos economistas por tres razones, dos de ellas técnicas y otra psicológica: 1) por el escaso conocimiento teórico del funcionamiento de esta figura, 2) por la falta de una experiencia importante sobre la imposición progresiva sobre la renta y, 3) porque, en realidad, nunca lo consideraron viable, por lo que sus estudios tendían hacia un puro academicismo sin --- abordar la rica problemática que comporta la posible aplicación práctica de un tributo de esta naturaleza. Hasta este momento podemos decir que el Impuesto al gasto no era mas - que una figura teórica sin posible concreción práctica fundamentalmente por carecer de método adecuado de estimación de bases imponibles. Puede afirmarse que, hasta Irving Fi--sher, la idea de un impuesto al gasto no cobró un nuevo sig--nificado. Este, después de haber empleado gran parte de su vida aplicando los principios de la contabilidad de partida doble a un análisis teórico del capital y el ingreso, descu--brió que los ahorros netos o los desahorros de los indivi--duos pueden computarse, en gran parte, sobre los mismos --- principios contables que los que se emplean para computar - los ahorros privados. El artículo original de Fisher, publi--cado a principios de 1.937 ⁽⁹⁾ no llamó la atención. No así sus artículos posteriores ⁽¹⁰⁾ sobre todo el libro que en - colaboración con H. W. Fisher publicó en 1.942 ⁽¹¹⁾. Esta -- obra supuso una reelaboración de las ideas anteriormente expuestas por Fisher, intentó soslayar las dificultades que habían llevado a que no se aceptase este impuesto, las cuales derivaban fundamentalmente del concepto y cálculo de la ba--se del gasto. Los primeros defensores de un IG directo y -- progresivo pensaban que solo se podría calcular la base del impuesto a través de la propia declaración directa del con--sumo personal por cada contribuyente. Esto se consideraba - impracticable reconociendo la dificultad que suponía la --- obligación para el mismo de llevar registros reales de su - gasto personal y cumplimentar las declaraciones ⁽¹²⁾. ----- Fisher fué el primero que demostró que los registros tota--les del gasto personal no son necesarios para una adecuada

administración del impuesto. Si bien el gasto puede determinar se directamente sumando las diferentes partidas del consumo, - también puede llegarse a su determinación por diferencia entre renta (incluyendo todas las cantidades obtenidas por la venta de bienes de inversión y otros desahorros) e inversión (cantidades destinadas a la adquisición de bienes de inversión y aho-- rros). Así pues, conocidos los ingresos, bastaría con saber el importe de la inversión, de mas fácil determinación que el vo-- lumen total de consumo, para llegar a determinar la base (Ver cuadro 1).

Las ideas recogidas en esta obra tuvieron cierta acogida en el seno del Gobierno USA. En septiembre de 1.942, el Depar-- tamento del Tesoro americano proponía al Congreso la aplica-- ción de un impuesto sobre el gasto como medida a aplicar duran-- te el periodo de guerra; este gravamen sería complementario del impuesto sobre la renta, la liquidación del tributo se haría - teniendo en cuenta la composición de la familia, contando los hijos como equivalentes a media unidad, y la recaudación ten-- dría lugar durante el propio ejercicio presupuestario ⁽¹³⁾. -- El proyecto fué radicalmente rechazado; el Comité de Hacienda del Senado norteamericano lo aparcó por 12 votos en contra, -- frente a ninguno a favor, aunque hubo algunas abstenciones.

No obstante, existió un fuerte apoyo doctrinal y teórico para utilizar el impuesto sobre el gasto como una medida fis-- cal para el periodo de guerra. W. A. Wallis ⁽¹⁴⁾ cree que, me-- jor que el racionamiento de los bienes escasos, es racionar el poder general de compra de los consumidores por medio de un -- impuesto sobre los gastos que exigiese el mismo sacrificio a - todos los contribuyentes y para ello nada mejor que un impues-- to progresivo sobre el gasto personal. Asimismo, M. Friedman - ⁽¹⁵⁾ propone un impuesto progresivo (por escalones) sobre el -- gasto, con un mínimo exento y la posibilidad de que algunos -- gastos sean declarados exentos; la determinación de la base im-- ponible se haría restando el ahorro de la renta estimada a --- efectos del "Income Tax"; se establecería el pago del impuesto durante el ejercicio, a cuenta de la liquidación final. La de-

CUADRO 1

ESTRUCTURA DECLARACION DE UN IMPUESTO SOBRE EL GASTO

1.- Rendimientos regulares:

* Renta personal:

| | |
|---------------------------------|-----------|
| Sueldos y salarios | 3.000.000 |
| Dividendos | 300.000 |
| Intereses | 100.000 |
| Alquileres | 200.000 |
| Beneficios netos (Pérdidas) ... | --- |
| Royalties | --- |
| TOTAL | 3.600.000 |

2.- Ingresos de capital:

| | |
|---|-----------|
| Realización de bienes de inversión | 1.000.000 |
| Prestamos recibidos | 500.000 |
| Devolución de préstamos | 300.000 |
| Reducción del efectivo - disponible | --- |
| TOTAL | 1.800.000 |

3.-Ingresos extraordinarios:

| | |
|----------------------------|---------|
| Herencias | --- |
| Donaciones recibidas | 200.000 |
| TOTAL | 200.000 |

(1 + 2 + 3) 5.600.000

4.- Deducción:

* Salidas que no son consumo:

| | |
|--|-----------|
| Adquisición de activos | 2.000.000 |
| Préstamos realizados | --- |
| Devolución de prestamos - recibidos | 100.000 |
| Incremento del efectivo - disponible | 200.000 |
| Donaciones realizadas | --- |
| TOTAL | 2.300.000 |

..../...

../...

5.- Diferencia imponible

(Representa el gasto en consumo 3.300.000

Fisher, I.: "Income in Theory and Income Taxation in Practice".
Econométrica, Enero 1.937 y elaboración propia.

fensa del "Spendings Tax" se basa en la necesidad de limitar - el consumo en época de guerra a través del fomento del ahorro debido a las peculiares funciones de renta, ahorro y consumo - en tiempos de guerra. Friedman considera la no conveniencia de establecer dicho impuesto en periodo de paz. El interés de esta figura como medida fiscal de guerra se constata en otra serie de artículos coetaneos a los comentados, por ejemplo, K. E. -- Poole⁽¹⁶⁾. En este trabajo, concreta su punto de vista acerca de las dos objeciones mas importantes a la imposición sobre el gasto, afirmando su inconveniencia desde el punto de vista de la distribución de la riqueza ("La tasa de acumulación de ahorro realizado por las personas situadas en los grupos de altas rentas se incrementaría y dichas personas quedarían en posesión de un gran poder económico sobre la producción del periodo postbélico"), mientras que la implantación de este tributo desde el punto de vista administrativo le parece factible ("el problema mas difícil sería proporcionar una adecuada comprobación de las declaraciones de los contribuyentes, en vista de la escasez de medios y el gran número de contribuyentes").

2.- KALDOR Y EL IMPUESTO SOBRE EL GASTO. PRIMERA FORMULACION - SISTEMATICA.

El principal impulsor de esta figura, con el cual la propuesta adquiere cierta operatividad es Nicolás Kaldor. Kaldor participó como miembro de la Royal Commission on the Taxation of Profits and Income designada en 1.950 con el objetivo de -- revisar la imposición directa del Reino Unido. Las ideas básicas que después serían desarrolladas se recogen en los memorandos preparados por los miembros de la Comisión en 1.951 y las proposiciones para reforma de 1.952. No obstante, la Comisión se dividió respecto de la cuestión de si las propuestas caían dentro del campo de trabajo de la Comisión. En última instancia, la Comisión consideró que caía fuera del ámbito de su competencia el estudio del impuesto sobre el gasto y, por ello, -- elevó consulta al Ministro de Hacienda Butler quien, en octubre de 1.952, contestó que para discutir dicha propuesta habría -- que revisar la imposición indirecta y, en consecuencia, caía -- fuera de los términos de referencia de la Comisión⁽¹⁷⁾. Ello liberaba a Kaldor para hacer pública su proposición, así en -- 1.955 se publica "An Expenditure Tax"⁽¹⁸⁾/...

La defensa de Kaldor de la imposición sobre el gasto des-
cansa en dos tipos de argumentos:

- a) teniendo presente el principio de equidad, el gasto --
es una medida mejor de la capacidad de pago de los con-
tribuyentes en relación a la renta.
- b) trata de demostrar que el criterio del gasto supone una
merma menor de los incentivos del ahorro, la asunción -
de riesgos y el trabajo que el criterio de imposición -
según la renta obtenida por los contribuyentes.

Dicho de otra forma, la tesis principal del libro es "que
los objetivos igualitarios o redistributivos de la imposición -
progresiva no están necesariamente en conflicto con considera-
ciones de eficiencia y progreso económico"⁽¹⁹⁾ cuya compatibili-
dad se hace posible con el impuesto sobre el gasto, mientras --
que el impuesto sobre la renta merma los incentivos económicos
al procurar una mejor distribución de la renta. Resulta de la -
máxima importancia destacar que esta tesis general va a ser el
soporte básico de los estudios posteriores dado el enfrentamien-
to de los criterios de eficiencia y equidad que hoy en día se -
plantean:

2.1. Estructura general del impuesto:

a) Naturaleza del impuesto:

Kaldor define el impuesto sobre el gasto como aquel -
tributo de carácter directo y naturaleza personal que grava los
gastos de consumo, es decir, la parte de los ingresos de un con-
tribuyente aplicados al consumo. Es un impuesto directo porque,
al menos dos de los tres criterios fundamentales para clasifi-
car los impuestos en directos o indirectos, le confieren tal ca-
lificativo:

. Criterio de gestión: la Administración se relaciona direc-
tamente con el contribuyente a través de las diferentes obliga-
ciones económicas, formales y registrales, exigiéndolas con ca-
rácter periódico y recurrente.

. Criterio de repercusión: no parece posible la repercusi-
ón directa del gravamen hacia otros agentes económicos.

Quizá el tercer criterio, consistente en que el gravamen -

tenga lugar en el momento en que la renta se percibe o cuando - sale del bolsillo del contribuyente, confiera la calificación - de indirecta a esta figura. Pero, como afirma Lodin⁽²⁰⁾, "un impuesto indirecto no puede ser concebido de forma que tenga en cuenta las diferencias de la capacidad de pago de los consumidores", cosa que ocurre en el impuesto sobre el gasto.

Se trata de un impuesto personal por cuanto grava el gasto personal frente al consumo genérico u objetivamente entendido. Es un impuesto que valora una capacidad contributiva (consumo o gasto) en función de la persona. Asimismo, su naturaleza personal se manifiesta en la existencia de deducciones que consideren circunstancias personales y familiares del contribuyente. Esta naturaleza permite diferenciarlo de los impuestos sobre el volumen de ventas, así como de los impuestos sobre consumos específicos que gravan el consumo, sin tener en cuenta la persona que lo realiza (impuestos objetivos).

Es un impuesto general por cuanto, como afirma el profesor Neumark⁽²¹⁾ el principio de generalidad de la imposición exige que, por una parte, todas las personas sean sometidas a gravamen y que, por otra, no se admitan en el marco de un impuesto particular otras excepciones a la obligación tributaria subjetiva que las que parezcan inexcusables por razones de política económica y social o por imperativos de la técnica tributaria. El impuesto se trataría de articular, tanto como sustitutivo -- del impuesto sobre la renta como complementario de éste; incluso hay informes posteriores (p.e. Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales, USA⁽²²⁾) y autores como Neumark que estiman que tal impuesto puede ser contemplado como alternativa a determinados impuestos indirectos. Por ello, en cualquier caso, creemos que la referencia de Butler a la necesaria revisión de la imposición indirecta si se pretende implantar un impuesto sobre el gasto es correcta y está llena de interés, pese a lo --- cual Kaldor no le concedió ninguna atención, cosa que ocurrirá en futuros informes como el de la Comisión Meade (1.978) y el Primer informe de imposición irlandesa (1.982). Por último, al poderse personalizar este tributo, puede configurarse de forma progresiva, consiguiendo que, a medida que aumenta la base impo

nible (gasto gravable), aumente de forma más que proporcional - la cuota tributaria correspondiente.

b) Objeto de gravamen.

El objeto del impuesto será el conjunto de gastos en bienes de consumo efectuados durante el periodo impositivo. No se trata de gravar la adquisición de bienes de consumo cuando - ésta se produce, sino que el impuesto se detrae del contribuyente periódicamente partiendo de la declaración que éste presente en cada ejercicio (autoevaluación), y no al efectuarse cada una de las compras de bienes de consumo.

c) Sujeto pasivo.

En principio, tratándose de un impuesto personal, el sujeto pasivo es la persona física o, más concretamente, según Kaldor, los cabezas de familia ya que se concederían desgravaciones en razón del número de personas que componen la unidad familiar (dependientes a su cargo). No obstante, desde el punto de vista práctico este es el primer problema planteado para su implantación: definir y elegir la unidad contribuyente. Si consideramos al individuo o persona física independiente como unidad básica, se plantearán tres tipos de dificultades obvias:

- * La de graduación del impuesto en función de las personas dependientes. Resulta evidente que la capacidad de pago de un contribuyente se modificará en relación inversa al número de individuos dependientes. Es necesario, pues, - adecuar la carga del tributo a la dimensión de la unidad contribuyente, para lo cual se suelen arbitrar formulas técnicas consistentes en reducciones de la base o deducciones de la cuota.
- * La tendencia a reducir la progresividad del impuesto distribuyendo gastos hacia otros sujetos con reducido o nulo nivel de gasto, lo que provocaría un fraude a la naturaleza del impuesto.
- * Las fórmulas de cómputo y reparto de una serie de gastos a agrupaciones naturales como son las familias.

Ante estas dificultades, existe una tendencia a considerar

.../...

como unidad contribuyente básica la familia. Implícitamente, - aunque Kaldor habla de gasto per capita mas bien que el gasto - por unidad familiar, él considera como unidad contribuyente a - la familia por cuanto si se opta por una unidad contribuyente - individual, también deberá acumularse el gasto realizado por -- personas dependientes del individuo. La unidad familiar estaría generalmente formada por los conyuges y los hijos menores de -- cierta edad fijada legalmente, aunque, según Kaldor, podrían in- cluirse otros parientes, siempre que realmente compartieran una casa común y que sus gastos brutos individuales se sumaran efec- tivamente al gasto. Por supuesto, hay que considerar que al tra- tarse de un impuesto progresivo, la cuota tributaria será sustan- cialmente mayor al aplicar la tarifa a la base conjunta formada por la suma de todos los gastos de los miembros de la unidad fa- miliar, que la que se obtendría si cada miembro de la unidad fa- miliar tributase de forma separada. Para evitar esta discrimina- ción contra la unidad familiar, Kaldor opta por el sistema fran- cés de "sistema cociente" o "cociente familiar". Este procedi- miento técnico trata de reducir la progresividad mediante la -- fragmentación del gasto personal global. El sistema operaría del siguiente modo:

- El gasto de todos los miembros de la familia se suma y después se divide entre un número de partes, dependiendo del número - de personas en cada familia.

$$\frac{G_1 + G_2 + \dots + G_n}{n}$$

G_1, \dots, G_n = Gasto personal de cada miembro de la unidad fami- liar.

n = función del número de miembros de la familia (p.e.: conyu- ge: 1, hijos: 0'5, aunque a partir de un determinado núme- ro de hijos, el divisor del cociente debe ser objeto de un aumento adicional, para evitar que el sistema sea regresivo.

- A la cifra de gasto obtenida se le aplica la tarifa

$$S\left(\frac{G_1 + G_2 + \dots + G_n}{n}\right) \quad S = \text{función de la cuota tributaria}$$

- La cuota resultante se multiplica por el coeficiente utilizado de divisor:

$$n.S \left(\frac{G_1 + G_2 + \dots + G_n}{n} \right)$$

d) Base imponible.

Uno de los principales problemas de administración del impuesto lo constituye la estimación de la base imponible. Teóricamente, la base imponible está constituida por el valor monetario de todos los bienes y servicios consumidos durante el periodo impositivo por la unidad contribuyente. Sin embargo, existen ciertas dificultades prácticas para determinar -- ese gasto gravable en el ejercicio.

Una forma engañosa de determinar la base imponible es la ofrecida por la propuesta de Summer Slichter⁽²³⁾ a propósito del cálculo de la base de un impuesto sobre la renta y que consiste en determinar el gasto por la diferencia entre la -- renta total y el ahorro del periodo. Esta solución posee el -- gran inconveniente ya apuntado por Mill y Pigou comentado más arriba: una persona puede destinar una buena parte de la renta que gana en un año al ahorro y, de esta manera, obtener la -- desgravación de esa porción de renta, la cual puede gastarse en periodos posteriores sin que resulte gravada. En un impues-- to sobre el gasto, la base no puede ser simplemente la renta menos el ahorro, sino que ha de tenderse a determinar el gas-- to efectivamente realizado, con independencia de que los -- fondos procedan de la renta de ese año o de otros anteriores.

Ante esta dificultad, numerosos hacendistas, entre ellos casi todos los clásicos, llegaron a la conclusión de que debe-- ría emplearse un método directo para la determinación del --- gasto personal. Sin embargo, este método es administrativamen-- te imposible, por exigir numerosos registros y documentación a los contribuyentes para determinar su gasto personal. Por -- ello, el enfoque de Rolph y Break⁽²⁴⁾ es enormemente enrique-- cedor. Señalan que el valor del consumo que define la base -- imponible se puede computar por diferencia entre los ingresos de un sujeto y su ahorro en el periodo, siempre que tales mag-- nitudes puedan calcularse de un modo independiente. El concep-- to de "ingresos" o entradas es mas amplio que el de "renta",--

ya que de cara al tributo no se contempla la periodicidad o procedencia de esas entradas pudiendo lo gastado ser financiado por el patrimonio del sujeto y suponen, no el destino del flujo de renta del sujeto, sino la disminución de su stock de riqueza. En estas condiciones, como ya había señalado I. - Fisher, para computar la base será necesario tener en cuenta el balance de situación del sujeto al principio y al final -- del periodo, considerando, no solo sus movimientos por cuenta de renta, sino también por cuenta de capital. En concreto, -- el gasto se determinaría en línea con el cuadro 1, para cada contribuyente, añadiendo al saldo de las disponibilidades monetarias a primeros de año, todos los ingresos corrientes --- (sueldos, dividendos, ingresos de actividades profesionales o empresariales, etc.) aunque sean ocasionales (legados, premios, donaciones, etc.) y por cuenta de capital (enajenación de bienes de inversión, préstamos contraídos, devolución de préstamos, etc.) y restando las inversiones y las disponibilidades monetarias al final del año. La diferencia representa el gasto personal bruto, del cual habrá que deducir los gastos ---- exentos y adicionar la proporción de gastos en bienes duraderos efectuados en años anteriores pero imputables al ejercicio fiscal, para determinar el gasto personal gravable o base imponible.

En conclusión, siguiendo a Kaldor podemos sintetizar los elementos integrantes de la base de este impuesto de forma -- genérica, de la siguiente manera:

Base imponible = Gastos realizados por el contribuyente durante el ejercicio fiscal.

- (+) Gastos realizados por otras personas, que según Ley, deban atribuirse al contribuyente.
- (+) % de gasto en bienes de consumo duradero de años anteriores imputables al año corriente.
- (-) Gastos exentos.

Lógicamente, estas partidas globales exigen un desarrollo que plantea un conjunto de problemas que serán desarrollados -- en la II parte de esta tesis (Capítulo cuarto).

../...

e) Tipo de gravamen.

Como señala Neumark⁽²⁵⁾, al impuesto sobre el gasto personal se le debe conferir una estructura progresiva. Para Kaldor, la atención que se presta a las circunstancias personales y familiares subjetiviza el tributo de forma que permite fijar el tipo impositivo de acuerdo con una escala progresiva.

Vamos a reproducir la escala propuesta por Kaldor, bien entendiendo que esta escala se aplicaría sobre lo que denomina "gasto neto per capita", el cual se obtiene descontando los impuestos de la base imponible previa, del siguiente modo:

Base imponible
 (-) Gastos necesarios
 Gasto bruto
 (-) Impuesto al gasto
 Gasto neto

Kaldor propone el reconocimiento de una exención de las primeras 750 £ de gastos netos (1.125.000 ptas. de 1.984),--- construyendo la siguiente tarifa

| Gasto neto per capita (Libras) | % tipo | Gasto neto per capita (ptas. 1.984) | % tipo |
|--------------------------------|--------|-------------------------------------|--------|
| Hasta 750 | - | Hasta 1.125.000 | - |
| 750 - 1.000 | 25 % | 1.125.000 - 1.500.000 | 25 % |
| 1.000 - 1.500 | 50 % | 1.500.000 - 2.250.000 | 50 % |
| 1.500 - 2.000 | 75 % | 2.250.000 - 3.000.000 | 75 % |
| 2.000 - 3.000 | 100 % | 3.000.000 - 4.500.000 | 100 % |
| 3.000 - 5.000 | 200 % | 4.500.000 - 7.500.000 | 200 % |
| Superior a 5.000 | 300 % | Superior a 7.500.000 | 300 % |

El profesor Solé Villalonga⁽²⁶⁾ añadió una nueva columna en la que figuraban los tipos impositivos equivalentes si en vez de tomar como base el "gasto neto" se hubiera escogido el "gasto bruto", resultando la siguiente escala:

| <u>Gasto neto (Libras)</u> | <u>Tipo s/ gasto bruto %</u> |
|----------------------------|------------------------------|
| Hasta 750 | - |
| 750 - 1.000 | 20 |
| 1.000 - 1.500 | 33'3 |
| 1.500 - 2.000 | 42'86 |
| 2.000 - 3.000 | 50 |
| 3.000 - 5.000 | 66'6 |
| más de 5.000 | 75 |

Estas tablas pretendían ser exclusivamente ilustrativas. Lo que sí enfatizan es que si un experimento de esta naturaleza tendente a la creación de un sistema justo y equitativo ha de tener alguna posibilidad de éxito es esencial que la tabla de tipos y la progresividad de la misma sea moderada. Por último, señalar una matización con respecto al tipo impositivo, el italiano A. Amato ⁽²⁷⁾ afirma que el impuesto sobre la renta gastada no puede establecerse con un tipo progresivo, por que no grava la renta total del contribuyente.

2.2. Ideas fundamentales que se derivan de las tesis de Kaldor.

La primera idea básica que se destaca de la obra de Kaldor es que el impuesto sobre el gasto fomentará el ahorro al - dejarlo no sujeto a gravamen, aunque se plantea el problema de compatibilizar este objetivo con la equidad en la distribución de la renta nacional. Esta afirmación se ve corroborada por estudios empíricos entre los que destacan los de Vandome, el cual en una investigación sobre el ahorro de los grupos de rentas - altas ⁽²⁸⁾ llega a la conclusión de que no existe un fuerte desahorro, excepto en los grupos de edad avanzada. A su vez, M.A.-Willemsem publicó un trabajo significativo sobre el tema de la incidencia del impuesto al gasto sobre el ahorro ⁽²⁹⁾. Se afirma que, al cambiar un impuesto sobre la renta por un impuesto sobre el gasto, el aumento del ahorro puede ser debido a dos - causas: "efecto redistribución" (a cualquier nivel de renta, la renta disponible - después del pago del impuesto - de los contribuyentes será mayor si tienen una elevada propensión al aho

../...

ro respecto de los que tienen una baja propensión) y el "efecto inducción" que impulsa a sustituir consumo por ahorro, la conclusión es que el "efecto redistribución" provocará seguramente un aumento del ahorro, debido a la redistribución de la renta a favor de los ahorradores, pero ese aumento no será -- grande; en cuanto al "efecto inducción" dependerá del motivo del ahorro: si el motivo es el valor de los fondos ahorrados éste será grande, discutible cuando se ahorre por causa del -- interés que se espera obtener e inexistente cuando se ahorre para financiar consumos futuros. En conclusión, el criterio -- de gasto implica la no sujeción a gravamen de los beneficios ahorrados y reinvertidos, elimina los drenajes excesivos de -- ahorro y levanta el castigo impuesto a los incentivos para -- invertir.

Como numerosos autores han afirmado, el criterio de gravar según la renta percibida, en particular si las ganancias de capital no recibiesen un trato favorable, estimula a abandonar las inversiones arriesgadas ya que en este caso la mayor rentabilidad de éstas iría a parar, en parte y debido a -- la progresividad, al Estado. El impuesto al gasto no discrimi-- na contra las inversiones arriesgadas, permaneciendo neutral e incluso beligerante a su favor al no gravar la mayor rentabilidad que ellos producen. Pero es más, según Marjolin (30), si el impuesto sobre la renta tuviese una base extensiva tan amplia como la que propugna la teoría los efectos sobre el -- ahorro y la asunción de riesgos se agravarían en un IR, especialmente por lo que se refiere al gravamen de las ganancias de capital. No obstante, se ha argumentado que Kaldor al ha-- cer su análisis sobre la asunción de riesgos ha olvidado al -- considerar el IR la posibilidad de compensar las pérdidas sufridas con beneficios de otros años. Economistas como Brown, Goode, etc. han demostrado que el impuesto sobre la renta no desalienta las inversiones arriesgadas, porque el Estado participa en las pérdidas (merced a la compensación que concede) igual que en las ganancias (31).

En relación a los incentivos al trabajo, aunque no existe una certidumbre absoluta sobre su efecto, se arguye que el

criterio impositivo del gasto puede tener menores efectos adversos sobre los incentivos al trabajo que la imposición sobre la renta, puesto que pueden evitarse los impuestos que recaen sobre el mismo, al menos temporalmente, mediante el ahorro, mientras que ante los impuestos sobre la renta no cabe tal postura. Evidentemente, la aceptación del argumento dependerá como en otros efectos de la propensión de los sujetos a ahorrar o consumir.

Con respecto a la estabilización económica y partiendo de que el objetivo primordial de los impuestos no consiste en evitar el déficit, sino en ser instrumento beligerante en política económica (no olvidemos que nos encontramos en plena época de aplicación de la revolución keynesiana), Kaldor elabora el concepto de "eficiencia económica" de un impuesto⁽³²⁾ que es igual a su efecto neto restrictivo del gasto privado y que puede variar entre el 0 y el 100 %. Aplicando este instrumento a la comparación entre la imposición sobre la renta o sobre el gasto, la elección se inclina por la última.

Como ya se ha señalado, una de las ventajas incuestionables del IG es el de ser un eficaz remedio antiinflacionista. Incluso economistas que han criticado la imposición sobre el gasto personal estarían dispuestos a admitirla como medida temporal de política económica, otros la defienden por su eficacia antiinflacionista, aun creyendo que el impuesto incumpliría el principio de equidad⁽³³⁾. Sin embargo, los efectos que hacen aconsejable este impuesto en la lucha contra la inflación lo convierten en una medida contraproducente en periodo de deflación, viniendo a acentuarlos. (Su falta de utilidad en épocas de deflación podía cuestionar el carácter permanente de instrumento de política económica, pero como consecuencia de la evolución económica mundial los periodos de inflación se han convertido en normales en todo el mundo, siendo lo anormal los periodos de deflación, por ello cobra tal figura toda su vigencia como instrumento de política antiinflacionista.

Un problema que plantea el impuesto al gasto es la escasa colaboración que prestaría esta figura a la flexibilidad del sistema impositivo. La relativa rigidez, al alza y a la baja, que presenta el gasto respecto de las alteraciones de la renta, privaría al sistema impositivo sobre el gasto de elasticidad. Asimismo, el impuesto al gasto sería un instrumento útil para recortar el exceso de la demanda efectiva, pero constituiría un obstáculo para eliminar la insuficiencia de la demanda efectiva (aunque cabría la posibilidad de rebajar el tipo impositivo de gravamen).

La aportación de un impuesto progresivo al gasto al desarrollo económico puede ser muy importante. El factor determinante principal del desarrollo económico es la acumulación de capital. Una adecuada política económica de desarrollo debe tender a favorecer este proceso, pero ¿la Política Fiscal coadyuva a la consecución de este objetivo?, ¿qué clase de política fiscal habría que aplicar?. El impuesto progresivo sobre el gasto personal según Kaldor, debe formar parte del sistema tributario de los países subdesarrollados por dos razones claras:

- a) el impuesto sobre el gasto favorece la formación de ahorro y capital.
- b) es un remedio antiinflacionista mas eficaz que el impuesto sobre la renta, contribuyendo a alejar este peligro que acecha a las economías en proceso de desarrollo.

Otra nota clave que se deriva de los posteriores trabajos de Kaldor y que tendrán muy en cuenta las nuevas tendencias de la imposición sobre el gasto, es la estructuración de un sistema de imposición personal en torno a la figura del impuesto sobre el gasto. Para Kaldor, el sistema más sencillo y eficaz sería tener solamente dos clases de impuestos: un impuesto sobre el gasto personal y un impuesto sobre el gasto de capital. En realidad, si el impuesto sobre la renta personal se sustituyera por un impuesto sobre el gasto personal, la contrapartida lógica, en el campo de la tributación de los benefi

cios empresariales, sería abolir los impuestos sobre beneficios no distribuidos y establecer una especie de impuesto sobre el gasto empresarial ⁽³⁴⁾. Un desarrollo posterior llevó a configurar el sistema como un plan integrado, en el cual - destacan cuatro impuestos. Ellos son:

- Gravamen de toda ganancia de capital como si fuera ingreso
- Gravamen anual sobre la riqueza o patrimonio
- Gravamen general sobre donaciones
- Gravamen sobre determinados gastos

Las tres primeras figuras configurarían el sistema de imposición directa. El impuesto sobre las ganancias de capital se justifica, en un principio, por cuanto su exención implicaría una discriminación contra las rentas del trabajo. - El impuesto personal y ordinario sobre el patrimonio, para Kaldor, no contradiría la exención del ahorro implícita en el impuesto sobre el gasto, porque ésta afecta a los que acumulan, no a los que poseen.

Sin embargo, el problema fundamental del IG sobre el que harán especial hincapié los estudios futuros son los problemas administrativos. El propio Kaldor ⁽³⁵⁾ reconoce que un impuesto al gasto personal sería un impuesto mas complicado en su administración que el "tipo actual" del impuesto sobre la renta ⁽³⁶⁾. Esta figura demandaría más del contribuyente en la preparación de su declaración de impuestos, así como - de los funcionarios para comprobarla. De esta manera, Kaldor considera, en un principio, esta figura como complementaria del impuesto sobre la renta especialmente en aquellos países donde el IR ha alcanzado un gran volumen. Así pues, en vez - de considerarlo como una alternativa de IR, se limita a proponer que el "Surtax" británico aplicado sobre las rentas -- elevadas fuese sustituido por un impuesto sobre el gasto. Pero, ¿Cuales son las dificultades administrativas más importantes?

- La necesidad de contar con una estructura sólida del IR ya que el IG no elimina la necesidad de estimar la renta. Es

por esta razón por la cual los países que podrían beneficiarse en gran medida de esta figura - países subdesarrollados - no la pueden aplicar adecuadamente. Este va a ser el caso de India y Ceilan, como veremos en el epígrafe siguiente.

- El cálculo del ahorro neto representa una dificultad adicional respecto a la estimación de la renta, sin olvidar el problema de las rentas en especie.
- El tratamiento de los bienes de consumo duradero que se adquieren mediante fuertes desembolsos en un momento del tiempo y cuyo flujo de servicios de consumo se extiende durante una serie de años. Su irregularidad y adquisición, la cuantía de la misma y el juego de la progresividad podrían originar cargas fiscales abrumadoras para los contribuyentes.
- En cuanto a los gastos de consumo o producción no se puede menospreciar el hecho de que, en las empresas personales -- tienden a confundirse los gastos de consumo y los gastos de explotación.
- El efecto "anuncio" en la implantación y modificaciones del IG.

Si se espera la implantación de un tributo de este tipo, - puede ocasionarse una demanda exagerada de bienes de consumo, mientras que la expectativa de una reducción del tipo - de gravamen puede conducir a una disminución de la demanda de tales bienes, ocasionando serios problemas coyunturales. Así mismo, los contribuyentes pueden tener un enorme incentivo al atesoramiento de fondos líquidos previos a la implantación de gravamen que aflorarían después de la fecha de entrada en vigor en forma de ahorros⁽³⁷⁾.

Notese, sin embargo, que una vez enumeradas las principales dificultades prácticas desde el punto de vista administrativo y sin perjuicio de su posterior desarrollo y propuesta de solución⁽³⁸⁾ gran parte de estas dificultades son comunes al impuesto sobre la renta. El propio Kaldor en obras posteriores, entre ellas "Indian Tax Reform" (1.956) irá rebatiendo algunas de las dificultades. De forma que, en 1.961, afirmará que las dificultades para el establecimiento de un sistema tributario efectivo no son técnicas o administrativas sino de orden político⁽³⁹⁾.

En conclusión, podemos afirmar que la propuesta de implantar un impuesto sobre el gasto se inscribe en la propuesta de un plan integrado de sistema fiscal basado en la exigencia de una única declaración del contribuyente a la Administración Fiscal, en la cual deben figurar todos los datos que servirán a ésta de base para la liquidación de los diversos impuestos que componen el sistema. Este modelo de declaración permitirá un "control cruzado", esto es, una mutua contrastación de todos los datos fiscales facilitados por el contribuyente dificultando la evasión. El modelo estaría en línea -- con el que se recoge en el apéndice A del "Indian Tax Reform" (40).

3.- PRIMERA APLICACION PRACTICA DEL IMPUESTO SOBRE EL GASTO: ESTABLECIMIENTO EN INDIA (1.957) Y CEILAN (1.959).

El estudio de Kaldor atrajo considerable atención pero -- no tuvo consecuencias prácticas en forma de legislación en -- ningún país europeo. En Dinamarca⁽⁴¹⁾, sin embargo, se esta-- bleció una comisión para que investigara sobre la imposición sobre el consumo tanto directa como indirecta. En este informe (Informe sobre la imposición al consumo⁽⁴²⁾), publicado -- en 1.958, la comisión presentó propuestas alternativas para -- un sistema de imposición indirecta sobre consumo y para un -- sistema de imposición progresiva sobre el gasto. La técnica -- propuesta por esta comisión para la determinación de la base y su correspondiente declaración difiere del método de flujo de caja y, por ello, es bastante más complicada. Se basaba en la declaración del patrimonio y suponía medir los cambios en el valor del patrimonio. En otros aspectos, también la declaración era bastante complicada.

3.1. Experiencia India: "Indian Tax Reform".

Fuera del ámbito europeo, por recomendación de Kaldor, India y Ceilan introdujeron un impuesto progresivo sobre el -- Gasto en la segunda mitad de los años cincuenta. Aunque la -- estructura de la imposición directa en India se había revisado hacía poco tiempo por la "Taxation Enquiry Commission", se solicitó del Prof. Kaldor un informe sobre la tributación ---

India con especial referencia a personas físicas y a sociedades. Este informe fué rápidamente confeccionado y publicado - en 1.956 con el título de "Indian Tax Reform"⁽⁴³⁾. En el se - señalaba que los ingresos totales obtenidos a través de impuestos por el Gobierno central y los Estados es algo superior al 7 % de la renta nacional y que la tendencia de la recaudación tributaria no mostraba una línea ascendente en los últimos 5 años. Esta falta de recursos pondría en peligro el cumplimiento de los objetivos del segundo plan Quinquenal. Por ello era necesario abordar un valiente proceso de reforma fiscal y el Ministro de Hacienda I.T. Krishnamachari optó por incorporar en su primer presupuesto el modelo Kaldor. Una de las premisas básicas del informe es que la carga fiscal adicional que inevitablemente se impondrá sobre las masas de población como consecuencia de la reforma, sea complementada con un sistema eficiente de tributación progresiva sobre la pequeña minoría de los ricos, que en la India alcanza solamente alrededor del 1 % de la población. Las propuestas que se exponen en este informe pretenden ampliar la base imponible mediante la introducción de un impuesto anual sobre la riqueza; la tributación de las ganancias de capital, un impuesto general sobre donaciones y un impuesto sobre el gasto personal (este último como - sustitución parcial de la actual sobretasa de la renta). También se pretende la eliminación del alcance o importancia de la evasión tributaria mediante la creación de una declaración global única y la introducción de un sistema para el completo registro de todas las transferencias de la propiedad y de --- otras transacciones por cuenta de capital. Asimismo, los cinco tributos:

- impuesto sobre la renta.
- impuesto sobre las ganancias de capital.
- impuesto sobre la riqueza.
- impuesto sobre el gasto personal.
- gravamen sobre las donaciones en general.

se calcularían simultáneamente, sobre la base de una declaración única y global, y tienen carácter de "autocomprobación"- facilitando el control cruzado. En cuanto al tema que nos ocupa, la implantación de un impuesto progresivo sobre el gasto personal tendría como objetivo la sustitución de los escalo--

nes más altos de renta (surtax sobre la renta personal) por - una sobretasa sobre el gasto personal.

Según el informe, la base real del impuesto estaría formada por un concepto normal y razonable de consumo personal, incluyendo no solo las partidas que son gasto del propio contribuyente, sino también consumo de beneficios, donaciones recibidas y otros rendimientos en especie, con un límite de --- exención anual de 2.000 rupias. Para definir técnicamente el consumo personal se excluirían los gastos de gestión de empresas, los gastos de inversión en sentido amplio, gastos de capital para uso personal (p.e. bienes de consumo duradero), donaciones hechas a otras personas por encima de una cierta cantidad. Los gastos de capital para uso personal se imputarían periódicamente en un 5 % del precio de compra. Los desembolsos que no caigan en las categorías anteriores pueden ser definidos como gasto personal. Sin embargo, ciertas categorías de artículos necesarios deberán dejarse exentos y el número - de aquellos variará con las costumbres particulares y formas de vida. Los tipos impositivos en el caso del impuesto sobre el gasto tienen que variar con la escala de gastos "per capita" en vez de con el gasto total de toda la familia. Se propone la adopción del sistema "cociente" ya analizado en el epígrafe anterior, para lo cual la condición previa para este -- método de liquidación es la agregación efectiva de todos los ingresos, rentas y propiedades de los miembros de la familia.

En cuanto a la escala de tipos impositivos se propone un mínimo exento de 10.000 rupias por adulto y el gasto en exceso a esa cantidad sería gravado de acuerdo con un sistema de escalones, partiendo del 25 % sobre el escalón más bajo ---- (10.000-12.500 rupias) y aumentando gradualmente hasta un máximo del 300 % sobre los gastos superiores a 50.000 rupias "per capita". Alternativamente si se pretende, en el contexto de - la India, un desincentivo más fuerte para el gasto y un estímulo mas poderoso al ahorro personal había que fijar los mínimos exentos mas bajos y la escala de gravamen hacerse mas rígida. Si el mínimo exento se fijara en 6.000 rupias "per capita" y el tipo máximo del 300 % se impusiera sobre los gastos

superiores a 30.000 rupias por cabeza, se extendería la obligación tributaria a un número considerablemente mayor de la población y tendría un efecto más poderoso restringiendo el gasto.

El impuesto sobre el gasto entró en vigor en abril de --- 1.958 (el ejercicio presupuestario comienza en la India el 1 de abril). El impuesto original se aplicaba a la parte del gasto anual de una persona que superase 30.000 rupias⁽⁴⁴⁾, pero los contribuyentes que tenían renta, después del Impuesto sobre la Renta, de menos de 36.000 rupias estaban exentos⁽⁴⁵⁾. La base imponible es el gasto efectuado en cada año, aunque se rechazó la posibilidad de liquidar el impuesto en relación con una media móvil del gasto realizada durante los últimos cinco años. La escala aprobada legalmente difería sustancialmente de la propuesta por Kaldor. Esta comienza en el 10 % aplicable a las primeras 10.000 rupias de gasto y su alícuota más elevada es de 100 % aplicable a todo gasto por encima de 50.000 Rs.

El proceso reformador, en orden cronológico, fué el siguiente: El impuesto sobre ganancias de capital fué establecido en 1.956. En 1.957 fueron establecidos los impuestos sobre el patrimonio neto y sobre el gasto y en 1.958 se disponía la aplicación del impuesto sobre transmisiones gratuitas. La realidad supuso que "la imposición sobre el gasto fuese objeto de considerable controversia pública y tuvo enorme oposición. Por ello, el Select Committee tuvo que conceder muchas exenciones y deducciones ..."⁽⁴⁶⁾. El resultado de estas concesiones legales tan diferentes a las recogidas en el informe Kaldor para la India provocaron que tanto la base imponible, como el número de contribuyentes individuales y unidades familiares sujetas al impuesto, como la recaudación fuesen extremadamente reducidos. En el primer año de aplicación del impuesto al gasto, la Administración recaudadora giró 5.768 declaraciones con --- obligación fiscal en el Impuesto y dejó pendientes de cálculo 2.006, de un total de 7.774 declaraciones de impuesto al gasto. En comparación, el número de declaraciones giradas a 1 de abril de 1.959 en el IR fué de 983.277⁽⁴⁷⁾.

La reacción de Kaldor apareció en 1.959⁽⁴⁸⁾ afirmando que el impuesto sobre el gasto establecido en la India tiene sólo un "parecido superficial" con sus propuestas originales y que, en general, el resto de disposiciones adoptadas contenían medidas insuficientes.

Otras características significativas del impuesto sobre el gasto personal indio son:

- El impuesto no gravaba al arrendamiento neto imputado por -- la propia vivienda ni la adquisición de una vivienda para -- uso propio.
- El impuesto sobre la renta no se consideraba como un gasto -- imponible, pero el Impuesto sobre el Gasto no será deducible en el cálculo de la renta imponible.
- El impuesto se aplicaba a los gastos efectuados fuera de la India por parte de los ciudadanos normalmente residentes en ese país. El impuesto tenía un parecido al Impuesto sobre la renta porque gravaba los gastos efectuados en el extranjero por la renta o el capital acumulado o ganado en la --- India por los ciudadanos no residentes y por los extranje-- ros residentes.

Con estas condiciones, la recaudación nunca superó el - 0.125 % de la recaudación total del Gobierno Central. La re-- caudación obtenida por el Gobierno indio en el periodo ----- 1.958-59 a 1.965-66 se resume en el siguiente cuadro 2 en cro-- res de Rs (1 crore = 10.000.000 Rs).

| <u>Ejercicio fiscal</u> | <u>Impuesto al Gasto</u> | <u>Total Recaudación fiscal</u> |
|-------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| 1.958-1.959 | 0.64 | 553.06 |
| 1.959-1.960 | 0.79 | 642.44 |
| 1.960-1.961 | 0.91 | 730.14 |
| 1.961-1.962 | 0.84 | 875.37 |
| 1.962-1.963 | 0.20 | 1.060.98 |
| 1.963-1.964 | 0.12 | 1.374.33 |
| 1.964-1.965 | 0.44 | 1.562.80 |
| 1.965-1.966 | 0.42 | 1.784.62 |

Hay que recordar que el impuesto no estuvo en vigor para los ejercicios fiscales de 1.962-1.963 y 1.963-1.964 por lo que las recaudaciones de estos ejercicios corresponden a cuotas procedentes de ejercicios anteriores.

Fuente: Reserve Bank of India Bulletin. March 1.967 pag. 328-329.

En la presentación del presupuesto para el ejercicio --- 1.962-1.963, el nuevo ministro de Hacienda anunció la derogación de la "Expenditure Tax Act" de 1.957 por considerar fallida la experiencia de su aplicación en la India. No obstante, cuando Krishnamachari retornó al Ministerio en 1.964 se volvió a aplicar aunque modificado para conseguir una mayor generalidad mediante la limitación de las exenciones y deducciones, la fijación de un mínimo exento más elevado (36.000 - Rs) en términos nominales pero no en reales y una sensible reducción de los tipos impositivos.

Los nuevos tipos quedaban así:⁽⁴⁹⁾

| | |
|---|------|
| Primeras 36.000 Rs de gasto imponible | 0 % |
| 36.000 - 48.000 | 5 % |
| 48.000 - 60.000 | 7'5% |
| 60.000 - 72.000 | 10 % |
| 72.000 - 84.000 | 15 % |
| Resto | 20 % |

De nuevo se retiró en 1.966, por cuanto la baja recaudación de esta figura ⁽⁵⁰⁾ no compensaba de las mayores cargas administrativas tanto para la administración como para los contribuyentes.

2.2. Experiencia de Ceilán.

En Ceilán, el Gobierno nombró en Octubre de 1.954 una comisión que debía informar a cerca del sistema impositivo. El informe de la Comisión se publicó en 1.955⁽⁵¹⁾; en él se recogían algunas de las propuestas ofertadas por Kaldor a la Royal Commission y publicadas en "An Expenditure Tax". En este ambiente de inquietud por el tema de la Reforma Fiscal se solicitó, al igual que en India, el asesoramiento de Kaldor. El informe

presentado por Kaldor, aunque más breve que el Indio, recoge, en líneas generales, la misma propuesta. En un contexto fiscal en el que los impuestos indirectos cubrían el 75 % de los ingresos impositivos y en un proceso de modernización del sistema fiscal, la reforma pretendía edificar un nuevo sistema - de imposición directa basado en los siguientes impuestos: un impuesto sobre la renta, otro conjunto de impuestos directos personales sobre el patrimonio, el gasto y las donaciones. -- Siguiendo a R. Goode⁽⁵²⁾ delimitaremos las líneas fundamentales de la reforma:

a) En el Impuesto sobre la renta:

- Establecimiento del "sistema cociente" para determinar - la cuota impositiva que corresponde a cada persona.
- deducciones de la base imponible para fomentar la inversión.
- introducción del gravamen de las ganancias de capital -- con la oportuna consideración de las pérdidas de capital.

b) En el impuesto personal que combina las tres figuras antes citadas:

- Declaración conjunta para las tres figuras impositivas, - en línea con la declaración única propuesta por Kaldor. - La liquidación se realiza sobre la base de la declaración conjunta del contribuyente para los tres impuestos.
- El impuesto sobre el patrimonio es anual, progresivo y -- utiliza la unidad familiar como célula contribuyente.
- El impuesto sobre donaciones que se crea con esta reforma grava las transmisiones gratuitas "inter vivos". Las trans misiones "mortis causa" son gravadas en la imposición sobre transmisiones hereditarias, denominada "Estate duty"
- El impuesto al gasto sigue en mayor medida las recomendaciones de Kaldor que el hindú: la unidad-contribuyente es la familia ya que se aplica el "sistema cociente" en la - determinación de la cuota. La escala es más parecida a la propuesta por Kaldor graduándose desde el 10 % para el -- primer tramo y llegando hasta el 200 %.

En cualquier caso, el impuesto al gasto en Ceilán se encontró con problemas similares que en la India. El cuadro 3 muestra la modesta aportación a la recaudación global del impuesto sobre el gasto en comparación con el impuesto sobre la renta.

3.3. Conclusiones sobre las experiencias.

La primera conclusión significativa que se obtiene de este análisis tanto para la India y Ceilán es que el experimento difícilmente puede asimilarse al sistema propuesto por ---- Kaldor como ya hemos señalado. Ambos países aplicaron el impuesto sobre una base imponible excesivamente reducida y sobre una porción de contribuyentes sujetos a imposición directa muy pequeña. Ello se debe fundamentalmente a un conjunto muy generoso de exenciones y deducciones, y a una tarifa impositiva poco progresiva. Asimismo, un impuesto al gasto, como otras figuras de la imposición directa, exige un conjunto de medidas administrativas complicadas sobre todo para países con sistemas fiscales arcaicos: normas de gestión complicadas, sistemas perfeccionados de contabilidad y auditoria, técnicas sofisticadas de control, investigación e inspección y una adecuada formación de los agentes tributarios y del público contribuyente ⁽⁵³⁾. Lógicamente en este contexto, no se pudo justificar la presión fiscal indirecta generada por esta figura cuando la recaudación fiscal obtenida superaba enormemente los costes administrativos tanto para la Administración Tributaria como para los Contribuyentes ⁽⁵⁴⁾.

Una nueva causa del fracaso en la India fué el rechazo de la "declaración conjunta" integrando información relevante de los impuestos sobre renta, gasto y patrimonio propuesta por --- Kaldor en sus recomendaciones. El objetivo de esta declaración es facilitar un control cruzado de la información, minimizando las oportunidades de evasión. Sin embargo, la declaración del IG en India no se hizo conjuntamente con otros impuestos hurtando la posibilidad de utilizar datos de los impuestos sobre la renta y el patrimonio. Este defecto se intentó mitigar asignando a las oficinas tributarias la responsabilidad de revisar y cumplimentar las declaraciones del IR tanto para individuos como para las unidades familiares, al mismo tiempo que calcular el IG y el impuesto sobre el patrimonio en base a la información -

| Ejercicio fiscal | Nº de declaraciones | | Total | Recaudación en Rs | |
|------------------|---------------------|-------|-------------|-------------------|-----------|
| | IR | IG | | IR | IG |
| 1.959-1.960 | 50,201 | 1,022 | 216,555,130 | 189,484,462 | 890,708 |
| 1.960-1.961 | 56,030 | 437 | 304,473,220 | 229,879,263 | 497,157 |
| 1.961-1.962 | 58,183 | 2,021 | 331,629,795 | 231,910,604 | 3,604,406 |
| 1.962-1.963 | 83,488 | 1,018 | 311,406,247 | 217,186,146 | 2,425,451 |
| 1.963-1.964 | 91,648 | 1,199 | 342,897,887 | 281,287,383 | 1,829,321 |

Fuente: Statistics from Administration Reports of the Commissioner of

Inland Revenue (Ceylan). 1.960-1.964.

Ello supone que la recaudación por esta figura nunca superó el 1'1 % de la recaudación total.

obtenida por la declaración del IR y a través de datos aportados directamente por el interesado. Todo ello supuso una carga administrativa de tal índole que fué imposible el control del IG, sobre todo teniendo en cuenta que la eficiencia de las oficinas se medía en términos recaudatorios, con lo cual estas se centraban en la gestión y control de los impuestos que produjeran sustanciales rendimientos. Un obstáculo adicional fué la restricción del poder de investigación de los inspectores sobre los detalles de los gastos declarados directamente por los contribuyentes. En suma, en India, se utilizó un sistema basado en la declaración directa del contribuyente y esta fué una de las principales razones para el fracaso de la experiencia.⁽⁵⁶⁾

En última instancia, como señala M.J. Gractz⁽⁵⁶⁾ "los --- errores de la imposición al gasto en India y Sri Lanka (Ceilán) se pueden considerar irrelevantes para Estados Unidos donde --- existe un sofisticado impuesto sobre la renta basado en la auto-declaración del contribuyente". A su vez, el Profesor Lodin afirma "las condiciones previas para la introducción con éxito de --- un Impuesto sobre el Gasto en la India y Sri Lanka, por un lado, y en Suecia y otros países industriales, por otro, parecerían --- ser tan diferentes que las experiencias de la India y Sri Lanka apenas pueden contemplarse como de importancia para una evaluación de los méritos o deméritos de esta figura impositiva desde el punto de vista sueco".

Como afirma el Prof. Parejo Gamir, quizá por el fracaso -- de los casos de estos dos países, y desde luego por las dificultades de aplicación y administración que se achacaban a este impuesto, lo cierto es que durante casi 13 años, década de los -- sesenta y primera parte de los setenta, el tema de gasto de consumo como base de la imposición directa quedó, salvo honrosas -- excepciones, en estado de hibernación, siendo sus únicas referencias los capítulos que los manuales de Hacienda Pública le -- dedicaban.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

- (1) Fisher, I. y Fisher, H.W. "Constructive Income Taxation: A proposal for reform". Harper & Row ed. Nueva York, - - 1.942.
- (2) Lodin, S.O. "Progressive Expenditure Tax. An alternative" Libërförlag. Estocolmo. 1.978. Traducción Castellano: -- J. A. Parejo, IEF, pag. 222.
- (3) Este párrafo se introdujo en la tercera edición (1.852).
- (4) Entre los grandes defensores del teorema de la doble imposición del ahorro se encuentran Marshall, Pigou, - - - Fisher y Eunaudi. También existen objetores a este teorema entre los que destacamos a Antonio De Viti De Marco: "Principios fundamentales de Economía Financiera". Revista de Derecho Financiero, 1.934 pags. 216 y 217, y - - Guillebaud, C. W.: "Income Taxation and the Double Taxation of Saving". Economic Journal, 45, 1.935, pags. 484-492.
- (5) Carleson, C. Bilaga till künigl. Majits näd. prop. nr 238. 1.916.
- (6) Un resumen de su propuesta se puede contrastar en "The - Spending Tax". Bulletin of N.I.A., 7, 1.921. pags. 18-20.
- (7) Marshall, A.: "The equitable distribution of taxation" en Memorials of Alfred Marshall, Ed. A. Pigou, 1.925, pag. 351.
- (8) Pigou, A.C.: "A study in Public Finance". 2ª parte: Ingreso Fiscal. Cap. X: Impuesto sobre la Renta y Ahorro. Mcmillan & Co. ltd., 1.928. (Traducción castellana: ---- Gonzalo Guasp, IEF, 1.974, pags. 167-177.
- (9) Fisher, I. "Income in Theory and Income Taxation in Practice". Econométrica, 5, Enero 1.937 pags. 1-55. Kaldor - reconoce la influencia de este trabajo en una nota a la introducción de "An Expenditure Tax": "La idea de un impuesto progresivo basado en el gasto personal puede ser factible, se grabó en mi mente y me fué de utilidad cuando llegué a considerar los problemas impositivos, quince años después.

..../...

- (10) Entre los que merece especial mención: "Double Taxation of Savings". American Economic Review, vol. 29. -- 1.939.
- (11) Fisher, I y Fisher, H. W. "Constructive Income Taxation: a proposal for reform". Harper & Row, ed. Nueva York, 1.942.
- (12) Este fué el método utilizado para determinar y declarar la cuota tributaria en India y, por ello, una de las principales razones para que la implantación de esta figura fracasara.
- (13) "Annual Report of the Secretary of the Treasury", -- 1.943. pag. 413. Sobre la discusión que suscitó este proyecto, ver "Proceedings of the thirty-fifth annual Conference on Taxation (19-22 Octubre 1.942). N.I.A., Washington, 1.942.
- (14) Wallis, W.A.: "How to Ration Consumer Goods and Control their Prices". American Economic Review, Sept. -- 1.942, pags. 501-512.
- (15) Friedman, M. "The Spendings Tax as a wartime Fiscal Measure". American Economic Review, Marzo 1.943. pags. 50-62.
- (16) Poole, K.E. "Problems of Administration and Equity -- under a Spendings Tax". American Economic Review, Marzo 1.943. pags. 63-73.
- (17) Ver el First Report de la Royal Commission, Cmd 8761, 1.953, párrafo 5º.
- (18) Kaldor, N: "An Expenditure Tax". Ed. Allen & Unwin, -- London, 1.955. (versión castellana: Pimentel, F.C.E., -- 1.963).
- (19) Kaldor, N., opus cit. Ed. española, pag. 15 (1.955).
- (20) Lodin, S.O. Impuesto Progresivo sobre el Gasto ¿Una alternativa?. IEF, 1.983, pag. 1.98, ed. española.
- (21) Neumark, F. "Principios de la Imposición". IEF, 1.974, pag. 109, ed. española.
- (22) ACIR Report, The Expenditure Tax, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Information Report, -- 1.974.

- (23) Slichter, S.: "Tax Formula: for Savers, Lower Levies". N.Y. Times Magazine, 25 Enero 1.948. "The Problem of - Inflation", Review of Economics and Statistics, vol. XXX, Febrero 1.948, pags. 3-5. Un comentario a la propuesta: J. Tobin "Taxes, Saving and Inflation". American Economic Review, vol. XXXIX, Diciembre 1.949, pags. 1.222-1.232.
- (24) Rolph, W y G.F. Break, "Public Finance", Ronald Press, N.Y. 1.961 pag. 158, ss.
- (25) "Aparte de estos impuestos (impuesto personal sobre la renta, sucesiones y patrimonio), y prescindiendo de los que gravan los beneficios extraordinarios de guerra y los incrementos de valor de la propiedad inmobiliaria, no queda más que el impuesto sobre el gasto personal como impuesto de mayor entidad, al que -- por su naturaleza se le puede conferir igualmente una estructura razonablemente progresiva." Newmark, F. -- "Principios de imposición" opus cit. pag 226, ed. española.
- (26) Solé Villalonga, G.: "Discusión de una propuesta: El impuesto sobre el gasto personal". Revista de Derecho Financiero y H.P. Diciembre 1.964, pag. 894.
- (27) Amato, A.: La questione della esenzione del risparmio nella Finanza funzionale" en Archivio Finanziario. Cedam, vol. X (1.961) pags. 1-22.
- (28) "Savings and Finances of the Upper Income Classes" en Bulletin of the Oxford University Institute of Statistics, Noviembre 1.956.
- (29) "The effect upon the Rate of Private Saving of a Change from a Personal Income Tax to a Personal Expenditure Tax". N.T.J. vol. XIV n.º 1 pags. 98-103.
- (30) Marjolin, R.: "Un impôt progressif sur la dépense". -- Revue de Science Financière, vol. XLIX. 1.957.
- (31) Brown, C.: "Mr. Kaldor on Taxation and Risk-bearing" -- en Review of Economic Studies, vol. XXX. 1.957.
- (32) An Expenditure Tax. opus cit. pag. 176, ed. española.
- (33) McCard Wright, D.: "Inflation and Equality" en Ameri-

can Economic Review, 1.984, pags. 892-897.

- (34) En concreto, el informe Meade (1.978) propondrá eliminar el clásico impuesto de sociedades y establecer un impuesto sobre flujos de fondos, donde los rendimientos empresariales no se gravarían si se reinvierten, - originándose un importante incentivo fiscal a la inversión societaria análogo al que la imposición sobre el gasto ofrecería al inversor individual.
- (35) Kaldor, N.: opus cit. pag. 224.
- (36) En una nota a pié de página, Kaldor señala la importancia del calificativo "actual" por cuanto la relativa sencillez del actual sistema de administración no es una característica inherente al impuesto sobre la renta, sino una consecuencia de la defectuosa e inadecuada noción de renta en que descansa el sistema impositivo. Si el impuesto se basara en la clásica definición de Haig y Simons, la estimación de renta de una persona requeriría la misma información.
- (37) Due, J.F. y Friedlaender, S.F.: "Government Finance. - Economics of the Public Sector". Irwin, 1.973, pag.362.
- (38) Capítulo 4º de esta Tesis.
- (39) Kaldor, N.: "Ensayos sobre desarrollo económico". - - CEMLA, México, 1.961, pag. 87.
- (40) Kaldor, N.: "Indian Tax Reform: Report of A. Surrey, - Ministry of Finance", Delhi, 1.956. (v. castellana M. Lagares. H.P.E. n.º 18, 1.972 pags. 208-297). R.M. Eigner también ha estudiado la reconciliación de las declaraciones relativas a los diferentes impuestos, aunque no está de acuerdo con la propuesta de Kaldor. - - "Indian Income, Wealth and Expenditure Taxes: Integration and Administration", en National Tax Journal, vol. XII, n.º 2, junio 1.959.
- (41) Noruega e Irlanda también consideraron la posible implantación de un IG.
- (42) Betaenkning om forbrugsbeskatning, Betaenkning Nr 202, Danmark, 1.958.
- (43) Kaldor, N.: "Indian Tax Reform" opus cit. ed. española, H.P.E. n.º 18.

- (44) Una rupia valía aproximadamente 21 centavos en 1.960.
- (45) Brudno, W., Cobb Ch.K y Palkhimla, N.A.: Taxation in India, World Tax Series, Law School of Harvard University, 1.960.
- (46) Khanna, K.C.: "An Expenditure Tax in India", Bulletin for International Fiscal Documentation. Septiembre -- 1.964, 18, pag. 357.
- (47) Report of the Direct Taxes Administration Enquiry Committee 1.958-1.959. Government of India pag. 18. -- Khanna, K.C. en "An Expenditure Tax in India" BIFD -- (1.964) recoge un ejemplo de la obligación fiscal estimada de un contribuyente con la legislación India, destacando que un sujeto con un gasto bruto de -- 120.000 rupias pagaría impuestos sobre una base imponible de solo 15.000 Rs. La cuota tributaria sobre -- 15.000 Rs. sería de 2.000 Rs., por lo que el tipo efectivo de gravamen sobre el gasto bruto estimado sería del 1'67 %.
- (48) Kaldor, N.: "Tax Reform in India". Economic Weekly -- (anual), Bombay, Enero 1.959, pags. 195-198; "The Reform of Personal Taxation", 6, Canadian Tax Journal - (1.958). pag. 249.
- (49) Chaturvedi, K.: "The Law of Taxes on Wealth, Gift and Expenditure" (1.965) pags. 520-521. Durante los ejercicios fiscales de 1.964-1.965 y 1.965-1.966 el tipo máximo fue reducido del 20 % al 15 %.
- (50) La recaudación obtenida en 1.965 y 1.966 era de 4'4 y 4'2 millones de Rs., inferior a la recaudación del impuesto anterior. Kanna, K.C. "An Expenditure Tax in India" BIFD, 1.966, 20, pags. 201-202.
- (51) "Report of the Taxation Commission 1.954-1.955. Ceylon Government Press, Colombo 1.955. U Tun Wai: Report of the Ceylon Taxation Commission in Public Finance. vol. XII (1.957) n° 2. pags. 122-141.
- (52) Goode, R.: "New System of Direct Taxation in Ceylon", en National Tax Journal, vol. XIII n° 4. Diciembre -- 1.960, págs. 329-340.

- (53) La situación administrativa de ambos países era radicalmente diferente; en palabras de R. Goode: " La administración fiscal en estos países es débil y el nivel de cumplimiento de los contribuyentes bajo debido a una variedad de causas. La división técnica del trabajo tiende a ser infravalorada mientras que numerosas rutinas fiscales se desarrollan rápidamente. La preparación del elemento humano es inadecuada y la retribución muy reducida. Los organismos recaudadores, influenciados por la herencia colonial, tienden a dispersar su responsabilidad entre una multitud de agencias, mientras que en cada agencia existe una excesiva centralización de autoridad. La moral de un cumplimiento voluntario de la normativa fiscal es débil y la moderna contabilidad y otras fuentes de información están poco desarrolladas". R. Goode, "Obstacles to tax reform in developing countries". 41. Congress IIPF Madrid, Spain, 1.985.
- (54) Esta fué la justificación básica presentada por el -- Ministro S. Chaudhuri en el Discurso Presupuestario -- para proponer la desaparición de la figura. Times of India, Marzo, 1.966, pag. 11.
- (55) Este aserto es corroborado por el First Report of --- the Commission on Taxation Direct Taxation. Julio --- 1.982 pag. 262 y por P.L. Kelley. Is an Expenditure - Tax Feasible? N.I.J., Septiembre 1.970, pags. 250-251.
- (56) Graetz, M.J.: "Expenditure Tax Design" en "What should be taxed ..." Pechman, J.A. (editor) Brookings Institution. pags. 161-162.
- (57) Entre ellos merecen destacar, en mi opinión:
- . Bossons, J.: "The value of a comprehensive tax base as a tax reform goal" Journal of Law and Economics. vol. XIII, 1.970, pags. 327-363.
 - . Break, G.F.: Alternative Federal Revenue sources:-- A view of some less explored possibilities". N.I.J., 1.972.
 - . Carter, K.: "Report of the Royal Commission on Taxation". I.E.F. 1.975 como término de comparación y -

desarrollo de propuestas asimilables.

- . Hall, R.E.: "Consumption taxes versus income taxes: implications for economic growth". Comunicación de la 61 National Tax Conference, National Tax Association, National Tax Journal. Columbus (Ohio), --- 1.969.
- . Shoup, C.S.: " Consumption Tax and wages type and - consumption tipe of value added Tax". N.T.J., vol. XXI, n° 2, Junio 1.968 pags. 153-161.
- . Willemsen, M.A.: "Effect upon the rate of private - savings of a change from personal income Tax to a - Personal Expenditure Tax". N.T.J. vol. XIV n° 1, -- Marzo 1.961, págs. 98-103.
- . Young, J.H." "Tax Reform - The next stage". Tax Law Review. vol. 27. 1.971-72. Nueva York. University - School of Law pags. 247-300.
- . Kelley, P.L.: "Is an Expenditure Tax feasible? N.T. J., vol. XXIII, n° 3, Septiembre 1.970, pags. 237-254.

CAPITULO 3

APORTACIONES ACTUALES A UNA ESTRUCTURA FISCAL

APOYADA EN LA IMPOSICION SOBRE EL GASTO.

CAPITULO 3

APORTACIONES ACTUALES A UNA ESTRUCTURA FISCAL APOYADA EN LA IMPOSICION SOBRE EL GASTO.-

- 1.- Introducción: Revitalización del concepto gasto como base de la imposición.
- 2.- La propuesta Andrews: El impuesto sobre la renta tipo - consumo.
- 3.- La propuesta Lodin: El impuesto progresivo sobre el gasto en Suecia.
 - 3.1. Concepto de IG en el informe.
 - 3.2. Razones fundamentales para su adopción.
 - 3.3. Alternativa de aplicación del IG en Suecia.
 - 3.4. Aspectos técnicos de aplicación.
 - 3.5. Efectos económicos: Asignación y Distribución.
- 4.- La propuesta del departamento del Tesoro USA. Informe - Bradford.
 - 4.1. Conceptos alternativos de base imponible: Renta-Con-sumo. Diferencias teóricas.
 - 4.2. El impuesto extensivo sobre la renta (IER).
 - 4.3. El impuesto sobre flujos de caja (IFC).
 - 4.3.1. Superioridad teórica de la base consumo. -- Aproximación al IR.
 - 4.3.2. Cómputo de la base imponible. Sistema de deducción por inversiones.
 - 4.3.3. Gestión de los sistemas de deducción por inversiones: cuentas calificadas y pago adelan-tado.
 - 4.3.4. Otras diferencias entre IFC e IER.
 - 4.3.5. Definición y tratamiento de la unidad contri-buyente. Estructura tarifaria.
 - 4.4. Aspectos cuantitativos.
 - 4.5. Problemas de transición.
 - 4.5.1. Transición del actual IR al IFC.
5. El Informe Meade: Una propuesta de impuesto al Gasto en - el Reino Unido.
 - 5.1. Crítica al sistema tributario británico.
 - 5.2. Propuestas del Comité. Alternativas.

../...

- 5.3. Alternativa I. Impuesto extensivo sobre la renta e impuesto sobre beneficios reales de sociedades.
- 5.4. Alternativa II. Impuesto progresivo sobre el gasto personal, impuesto sobre flujos de fondos de sociedades y Gravamen sobre la riqueza.
- 6.- Una propuesta original para el sistema tributario británico: Impuesto al gasto de ciclo vital.
- 7.- La contribución Pechman a la reforma fiscal británica.
- 8.- Una síntesis del enfrentamiento teórico del Impuesto sobre la Renta y sobre el Gasto. El informe de la Brookings Institution (1.980).
 - 8.1. Ahorro y formación de capital en un IG.
 - 8.2. IG y equidad.
 - 8.3. Aspectos problemáticos de Administración.
 - 8.4. Régimen transitorio hacia el IG.
 - 8.5. Líneas opinativas a modo de conclusión.
- 9.- El informe Meade aplicado a otra Realidad Fiscal. Primer informe de la Comisión sobre imposición en Irlanda (1.982).
 - 9.1. Introducción: Base Renta. Problemas.
 - 9.2. Autoconsumo.
 - 9.3. Gravamen de los Préstamos y del Ahorro.
 - 9.4. Tratamiento Fiscal de la vivienda.
 - 9.5. Tratamiento de las Ganancias de capital.
 - 9.6. Deducciones personales y desgravaciones fiscales.
 - 9.7. Tarifa impositiva en IR.
 - 9.8. Progresividad.
 - 9.9. La unidad contribuyente.
 - 9.10. Imposición para financiar la Seguridad Social.
 - 9.11. Tratamiento fiscal de las rentas societarias. Determinación del Beneficio.
 - 9.12. Impuesto Directo sobre el Gasto (Direct Expenditure - Tax. DET).
 - 9.13. Gravámenes complementarios sobre herencias y donaciones, patrimonio e impuestos destinados a alterar la distribución del patrimonio.
 - 9.14. Síntesis de la propuesta.
- 10.- Últimas propuestas normativas del IG en USA: Proyectos Hef-
tel y DeConcini; Informe del Tesoro 1.984 (Tax Reform for -
Fairness, Simplicity and Economic Growth).

.../...

- 10.1 Proyecto Heftel "PCT" (Progressive Consumption Tax).
- 10.2 Proyecto DeConcini: "FLAT" (Flat Rate Tax Act).
- 10.3 Informe del Tesoro 1.984 (Tax Reform for Fairness, -
Simplicity and Economic Growth).

CAPITULO 3: APORTACIONES ACTUALES A UNA ESTRUCTURA FISCAL APOYADA EN LA IMPOSICION SOBRE EL GASTO.

1.- Introducción: REVITALIZACION DEL CONCEPTO GASTO COMO BASE DE LA IMPOSICION.

Al iniciarse la decada de los años 70, el mundo seguía aceptando como figura básica el impuesto sobre la renta y la idea de la imposición progresiva sobre el gasto parecía olvidada. El sistema de imposición sobre la renta encajaba más o menos bien en el marco económico de crecimiento continuado sin grandes tasas de inflación, al mismo tiempo que existía cierto consenso en cuanto a los objetivos de las sociedades y al papel y dimensión del Estado. Pero, tal situación se ve seriamente alterada por una serie de circunstancias que emergen con una fuerza insospechada, especialmente a partir de 1.973:

- a) La crítica a las tasas de crecimiento del gasto público como medida del Sector Público en un contexto inflacionario, donde el crecimiento del sector público y el crecimiento inflacionista vienen a convertirse en dos caras de la misma moneda.
- b) La crítica a los medios habituales de financiación que ante la brecha creciente abierta en casi todos los presupuestos actuales entre gastos e ingresos corrientes obligan a utilizar expedientes financieros que son causa de inflación.
- c) La cada vez más escasa economicidad con la que el Estado administra sus considerables dimensiones actuales y la aceleración que la estructura de los costes del Estado introduce en los procesos inflacionistas.

Todo ello en un contexto de grave crisis económica internacional caracterizada por la falta de crecimiento, fuerte inflación, creciente paro y necesidad de reconvertir el sistema económico en función de las nuevas estructuras de coste. En suma, la crisis de las bases ideológicas del Estado keynesiano, manifestada en la crisis del Estado Fiscal con déficits presupuestarios estructurales y permanentes pone en duda la compatibilidad de las situaciones presupuestarias actuales y el excesivo inter

vencionismo gubernamental con el correcto funcionamiento de la economía de mercado.

La transformación de los condicionantes socio-económicos e ideológicos impulsan una demanda de reforma fiscal que se -- adapte a las nuevas condiciones. Ante esta demanda aparecen nu merosos estudios en el periodo 1.974-1.985 que tratan de edifi car un sistema fiscal que se adapte de una manera amplia y ge- neral a estas nuevas circunstancias. La mayoría de tales estu- dios adoptan una posición ideológica clara y una interpretación de la economía concreta: la de un liberalismo radical que per- sigue un mejor funcionamiento de mercado aunque conjugado con un componente social redistribuidor que en ciertas ocasiones - puede resultar acusado.

Se comienza a poner en duda la falta de conveniencia de - este gravamen y su imposibilidad de administración. La razón - principal de este movimiento de reforma fiscal radica en la ne cesidad de corregir los defectos del sistema fiscal existente, en su calidad de instrumento de política que debería concebir- se de tal modo que pueda conformarse realmente a las nuevas ne cesidades de la política económica. Un sistema fiscal que se - apoyase en un consenso político, respetando un conjunto de --- principios impositivos fundamentales:

- mantenimiento de incentivos para promover la eficiencia eco- nómica.
- respeto a los principios de equidad horizontal y vertical.
- compatibilidad del sistema fiscal con las relaciones económi cas internacionales.
- sencillez y facilidad de comprensión y ausencia de excesivos costes de Administración.
- capacidad recaudatoria para hacer frente a la financiación - de los déficit presupuestarios.

En 1.972, G.F. Break⁽¹⁾ se formulaba una pregunta central: Si las necesidades de recaudación adicional son evidentes en - los próximos años, cuestión que no dudan en admitir los exper-

tos, ¿qué fuentes potenciales de recaudación pueden considerarse de forma seria?. La respuesta era clarificadora. Una reforma basada en el Impuesto extensivo sobre la renta o la introducción de un impuesto general sobre ventas o sobre el valor añadido presentaba serios problemas y dificultades (2), por ello se debe comenzar a pensar seriamente en la introducción de un impuesto extensivo personal y progresivo sobre el consumo. Para Break, la justificación de un impuesto personal sobre el gasto como una nueva fuente de recaudación federal se apoya en tres proposiciones básicas pero muy controvertidas:

- (1) que la reforma del impuesto federal sobre la renta no permitiría proveer suficientes fondos.
- (2) que una alta transparencia tributaria es un pre-requisito para una elección racional entre bienes públicos y privados.
- (3) que un impuesto general sobre ventas, aún en el supuesto de que sea deducible del IR federal es incapaz, considerando el sistema fiscal federal en su conjunto, de crear una distribución federal de las cargas fiscales suficientemente progresiva en relación a la renta personal.

Evidentemente, un impuesto personal sobre el gasto de base extensiva sería transparente y visible para el contribuyente y aplicaría tipos progresivos sobre el conjunto de los gastos en consumo de la familia, lo que le hace económica y políticamente interesante. Por contra, el coste sería la inclusión en el sistema fiscal federal de un nuevo tributo que exigiría del contribuyente una mayor información financiera, así como un perfeccionamiento de los sistemas de información en la fuente y de control e inspección de la Administración Tributaria. La tesis de Break es la de utilizar el sistema de imposición sobre el gasto como una alternativa posible a las figuras básicas de la imposición indirecta: impuesto general sobre ventas o impuesto sobre el valor añadido. En este contexto, su opinión es la de que la adición de este tributo a nivel federal sería posible si existiera un amplio consenso sobre la necesidad de incrementar la recaudación fiscal y que el impuesto personal sobre el gasto constituye la mejor forma de obtenerla. Con palabras proféticas reconoce que solo una discusión pública in-

tensiva puede resolver las incertidumbres de esta figura y que los próximos años facilitarán una excelente oportunidad para - ello. En esta discusión señala 5 cuestiones que deben ser consideradas de forma especial:

- 1.- El modo y manera de controlar la evasión fiscal ya que solo si un impuesto sobre el gasto es efectivo y aceptado de -- forma general por el contribuyente, esta figura constituirá una ampliación recomendable del sistema fiscal federal. En principio, los problemas de elusión fiscal van a ser sig nificativamente similares a los de un impuesto sobre la -- renta si exceptuamos el periodo de transición. Pero si al mismo tiempo que se aplica este tributo se introduce un im puesto sobre el patrimonio neto, se podrían simplificar los controles y reducir drásticamente los costes administrati- vos y de gestión asociados a un impuesto sobre el gasto.
- 2.- Vivienda y bienes de consumo duradero. Estos bienes serían de difícil tratamiento en un impuesto al gasto y podría -- ser una fuente importante de discriminación dado que estos bienes constituirían una parte de la base imponible poten- cial⁽³⁾.
- 3.- Gastos importantes de carácter involuntario. En este caso, un impuesto sobre el gasto al considerar las circunstan-- cias personales podría excluirlos de la base imponible --- (p.ej. gastos médicos), lo cual sería más dificultoso en - un impuesto general sobre ventas a no ser que se estable-- ciera una exención indiscriminada para todos los bienes o servicios de la misma naturaleza.
- 4.- Discriminación de ciertos ahorros en contra de otros. En un impuesto sobre la renta, determinados ahorros tienen un -- tratamiento especial (p.ej. el IRA) y beneficioso en rela- ción al resto de los ahorros, bajo un IG todo el ahorro se ría fiscalmente deducible y no habría problemas especiales de discriminación en función del tipo de ahorro que se tra te.

5.- Exención para unidades familiares de rentas bajas. Bajo cualquier forma de impuesto personal sobre la renta, patrimonio o gasto, esta exención se facilita a través de deducciones personales o créditos fiscales. En un impuesto general sobre ventas se debería excluir de gravamen los artículos de primera necesidad (alimentación, vivienda, asistencia médica, etc.) lo que complicaría la gestión del impuesto y crearía inequidades entre los propietarios de factores en diferentes sectores de la economía y entre consumidores de bienes y servicios con niveles medios y elevados de renta.

En última instancia, la principal virtud de un impuesto sobre el gasto es su capacidad para estimular el ahorro, la inversión y el crecimiento económico sin sacrificar los objetivos redistributivos. Lógicamente, la inclusión de este impuesto significaría un cambio radical en el sistema fiscal federal sobre todo si se aceptan las dificultades administrativas ⁽⁴⁾ por lo que parece necesario para su arraigo un elevado rendimiento recaudatorio. En palabras de Kelley ⁽⁵⁾ es necesario que "... un impuesto sobre el gasto sea aplicado con unos tipos adecuados sobre una base suficiente para compensar las nuevas cargas de administración y gestión" que comportan esta figura.

Recogiendo esta inquietud, autores como Newmark ⁽⁶⁾ y la Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales reconocen la posibilidad de aplicar este impuesto como alternativa razonable a determinados impuestos indirectos. Asimismo, en la investigación llevada a cabo por la Comisión antes citada ⁽⁷⁾ se efectuó un cálculo comparativo de las bases de los impuestos sobre la Renta y sobre el gasto. Los resultados referidos a la realidad fiscal norteamericana de 1.968 señalan una base ligeramente más amplia para el Impuesto sobre el Gasto que para el impuesto sobre la renta (Cuadro 1). Esta conclusión se verá más adelante confirmada por las nuevas estimaciones realizadas por el Departamento del Tesoro USA en 1.976.

CUADRO 1.-

COMPARACION DE LA BASE IMPONIBLE DE IR E IG EN USA (1.968)

(miles de millones de \$)

IR

IG

| Renta personal | 688'7 | 688'7 |
|---|---------|-----------|
| (-) parte de la renta personal no incluida en "RBA" o Ingresos | (137'7) | (75'2) |
| 1. Pagos de transferencias. | 37'0 | - |
| 2. Otras rentas del trabajo. | 23'2 | 23'2 |
| 3. Renta imputada. | 37'1 | 37'1 |
| 4. Renta no recibida por individuos. | 5'4 | 5'4 |
| 5. Diferencias contables. | 4'2 | 4'2 |
| 6. Otras exenciones y exclusiones. | 10'8 | 5'3 |
| (+) parte de la "RBA" no incluida en la renta personal | 48'7 | 22'8 |
| 1. Cuotas personales a la S.S. | 22'8 | 22'8 |
| 2. Ganancia neta venta activos financieros. | 17'8 | - |
| 3. Rentas vitalicias y pensiones declaradas. | 6'0 | - |
| 4. Otra renta "RBA" no incluida en la renta personal. | 2'1 | - |
| (-) AJUSTE POR DIFERENCIAS CONCEPTUALES | (89'0) | |
| RBA o ingresos estimados de individuos - gravables y exentos. | 599'7 | 636'3 |
| (-) Ahorro personal (descontados los ahorros no efectuados por individuos, ahorros -- imputados y reservas de pensión privadas) | | 9'8 (9'8) |
| GASTOS BRUTOS | | 626'5 |
| Ajuste por diferencias en deducciones -- admisibles | | (8'9) |
| (-) Cuotas personales a la S.S. | | (22'8) |
| Reservas seguros privados. | | (4'6) |
| (-) deducción pago intereses en la declaración del IR | | 18'5 |
| R.B.A. y Gastos brutos en bases comparables. | 599'7 | 617'6 |

Fuente: Survey of Current Business, Mayo 1.970. ACIR 1.974 y elaboración propia.

Sin embargo, el punto de partida del nuevo interés por la figura del impuesto progresivo sobre el gasto hay que situarlo en el año de 1.974. En palabras de Joaquín Soto Guinda⁽⁸⁾, en los medios vinculados a la Ciencia de la Hacienda Pública se experimentó una cierta conmoción con motivo de la publicación en ese año de un importante y extenso trabajo del profesor de la Harvard Law School W.D. Andrews⁽⁹⁾ proponiendo una alternativa al convencional impuesto sobre la renta de las personas físicas: la aplicación del que denomina impuesto sobre la renta personal tipo consumo y que no es otra cosa mas que una puesta al día del impuesto sobre el gasto.

2.- LA PROPUESTA ANDREWS: EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA TIPO CONSUMO.

El trabajo de Andrews tiene como finalidad mostrar como -- los principales aspectos críticos del impuesto sobre la renta personal derivados de la dificultad de que su base recoja, en la práctica, de forma satisfactoria el componente "acumulación real" de la renta pueden evitarse si, olvidando el propósito -- de gravar la renta total (consumo y acumulación), se opta por el consumo personal y se aplica un impuesto sobre la renta tipo consumo. No obstante, aún en el caso de que fuese posible un -- cálculo adecuado de la renta extensiva o real se muestra partidario de la introducción de un impuesto sobre consumo argumentando razones administrativas, de equidad y eficiencia económica.

Andrews critica el actual impuesto sobre la renta por cuanto éste incide en la práctica sobre rentas monetarias, pero no todas las actividades económicas generan rentas monetarias. Un adecuado IR debería gravar la renta real o renta extensiva -- (Consumo + Acumulaciones reales), cosa que no ocurre con los -- impuestos sobre la renta hoy en día aplicables. En concreto, -- las partidas de consumo en especie quedan generalmente al margen del impuesto sobre la renta, no se incluyen las ganancias de capital no realizadas, las ganancias de capital realizadas reciben un trato de favor. Por ello, los impuestos actuales sobre la renta se alejan significativamente del ideal de acumula

ción y, en muchas ocasiones, se aproximan en sus consecuencias prácticas a un gravamen, con rasgos personalizadores, del consumo. Andrews considera que un impuesto sobre la renta extensiva plantea grandes problemas en su aplicación que se pueden resumir en los siguientes:

- Mantenimiento de normas de promediación y compensación de las pérdidas de capital.
- Sería necesaria una valoración anual del patrimonio para medir el incremento de patrimonio no realizado.
- Los problemas de liquidez que se generarían ante el pago del impuesto por una ganancia de capital no realizada si ésta es importante.
- Ajustes por inflación necesarios y aquilatados para gravar las ganancias de capital reales y no las puramente nominales, y cifrar las pérdidas netas de los poseedores de fondos líquidos y perceptores de rentas monetarias fijas.
- Exigiría la consideración de la conveniencia de excluir del impuesto las ganancias de capital debidas a discriminaciones en el tipo de interés.
- Se mantendrían los problemas de declaración, valoración y amortización de elementos patrimoniales.

Todo ello hace que Andrews se decante en favor de impuesto sobre la renta (porque para su cálculo se parte de transacciones y operaciones referidas a la renta personal) de flujo de efectivo sobre los gastos dedicados al consumo personal. -- El gasto o consumo se determinaría para cada contribuyente, -- añadiendo al saldo de las disponibilidades monetarias a primero de año, todos los ingresos corrientes (sueldos, dividendos, ingresos de actividades empresariales, etc.) aunque sean ocasionales (legados, donaciones, premios, etc.) y por cuenta de capital (enajenación de bienes de inversión, préstamos contraídos, devolución de préstamos, etc.) y restando las inversiones y -- las disponibilidades monetarias al final del año. Según esta -- propuesta, la diferencia sustancial entre un impuesto de renta extensiva y otro de tipo consumo se apoyaría en dos pilares:

- 1.- el impuesto tipo consumo quedaría diferido hasta que la -- acumulación no se liquidase en forma de consumo.

../...

- 2.- las operaciones empresariales e inversoras se contabilizarían en función de un criterio de caja, según una base de flujo de ingresos y pagos, admitiéndose la deducción inmediata de todos los gastos empresariales y de inversión y computándose todos los ingresos en efectivo de tales actividades por cuenta de renta o de capital.

A la hora de computar la base imponible es preciso señalar una serie de precisiones importantes por su incidencia sobre las propuestas posteriores:

- Preferencia por un base bruta sin excluir el propio impuesto. Como afirma Andrews "es opinión generalmente aceptada que en un genuino IR la cuota exigible por éste no ha de minorar la correspondiente base imponible... parece razonable mantener en el IG idéntico criterio". Razones calculatorias aconsejan atender en el IG a la base bruta en cuanto sería el importe directamente calculado, según flujo neto de efectivo, para las operaciones empresariales de inversión, pudiéndose mantener la recaudación prevista corrigiendo a la baja el tipo -- inicialmente calculado⁽¹⁰⁾.
- Las pólizas de seguros de vida permitirían una deducción por sus primas y serían gravados (salvo reinversión) el cobro de los capitales o pensiones asegurados.
- En cuanto a los préstamos y créditos para el consumo, propone prescindir de ellos como ingreso en el momento de su percepción y tomar como ingreso computable los pagos a cuenta -- para la devolución de préstamos (intereses + principal).
- Los depósitos en cuentas a plazos de ahorro y similares serían considerados como una partida de inversión ordinaria y su renta quedaría sometida a gravamen en el periodo en que -- se destinara al consumo. No obstante, por razones de comodidad administrativa, propugna prescindir del cómputo de los -- saldos en efectivo por cuanto son fondos dedicados al consumo familiar de primera necesidad y siempre que su cuantía no -- sea desproporcionadamente elevado en cuanto a posibles desinversiones temporales.
- En cuanto a los bienes de consumo duradero, diferencia entre compra en efectivo y compra a crédito. En el primer caso, --

propugna su consideración como gasto de consumo aunque en el caso de adquisiciones cuantiosas podría admitirse cierto aplazamiento del impuesto. En el caso de compra a crédito, el impuesto se giraría por un importe igual al pago del importe correspondiente a la devolución del principal e intereses por -- cuanto son la medida del uso o servicio del bien.

- Por último, en cuanto a las herencias y donaciones, Andrews opta porque las transmisiones patrimoniales derivadas de herencias no darían lugar a gravamen bajo un impuesto tipo consumo para el donante, aunque sí para el donatario en función de la naturaleza del elemento patrimonial: inversiones inmobiliarias, bienes de consumo duradero, activos líquidos, etc.

Andrews también desarrolla las ventajas y reconoce los inconvenientes ⁽¹¹⁾ de la figura estudiada. Simplemente apuntaremos los tópicos fundamentales que serán desarrollados más adelante:

- Andrews estima que el IG mantiene la equidad y no altera la -- eficiencia económica en cuanto impone, para mantener un nivel dado de consumo, igual aumento de precios ya actúen los contribuyentes alterando su ahorro, su patrimonio etc.
- El IG es preferible frente a otro sobre renta extensiva porque este último supone una sobrecarga sobre el consumo diferido, -- mientras el tipo consumo impide que la carga impositiva sea -- más pesada sobre una persona que sobre otra, según sus diversas preferencias sobre el consumo presente o futuro ⁽¹²⁾.
- Se aboga, para reducir las disparidades patrimoniales, por un -- reforzamiento de los impuestos sobre sucesiones y donaciones.
- El efecto sobre el ahorro no está determinado aunque puede suponerse un cierto crecimiento de la tasa de ahorro.
- En cuanto a los inconvenientes, diferencia dos tipos de cuestiones:
 - a) problemas administrativos y de práctica fiscal, reconociendo las dificultades de valoración de elementos de la base -- imponible y los temas de transición con las ganancias y pérdidas inesperadas derivadas del cambio del sistema para ciertos contribuyentes. Asimismo se destaca la necesidad de contar con una Administración Tributaria eficiente y evolucionada, de controlar la evolución de la estructura y cuantía del

patrimonio, y de partir de un impuesto sobre la renta convencional suficientemente desarrollado.

- b) problemas de orden económico que afectan a aspectos como -
el control de consumo, tratamiento adecuado de las dispari
dades de riqueza, neutralidad, etc.

La inquietud por las reformas fiscales se acelera a partir de 1.974. En 1.975 se publica el Informe de la Asprey Commission (13) cuya finalidad es la de modificar en su totalidad el sistema fiscal australiano. Sus principales recomendaciones se pueden resumir en:

- reestructuración de la tarifa del IR ampliando los tramos y -
reduciendo los tipos marginales.
- la reducción del número de deducciones y la ampliación de los
niveles de exención para todos los contribuyentes.
- la sustitución de un impuesto múltiple y plurifásico sobre --
ventas por un IVA.
- no aplicación de un impuesto sobre el patrimonio, aunque si -
aplicar un impuesto sobre Sucesiones y Donaciones combinado -
con un impuesto sobre ganancias de capital.

3.- LA PROPUESTA LODIN: EL IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE EL GASTO - EN SUECIA.-

La Comisión del gobierno sobre la Imposición de 1.972 fué -
designada por el Gobierno Sueco el 14 de Abril de 1.972. En sus
términos de referencia, se solicitó de la Comisión que examina-
ra diversas alternativas a las normas tributarias vigentes. La
Comisión como parte de su trabajo requirió del Profesor Sven --
Olof Lodin, catedrático de Derecho Fiscal de la Universidad de
Estocolmo, que investigara las condiciones previas para la in-
troducción en Suecia de un Impuesto progresivo sobre el Gasto -
Personal. Los resultados de estudio desarrollado en 1.975-1.976
se publicaron definitivamente en 1.977 como parte del informe -
final de la Comisión⁽¹⁴⁾. En el informe se hace especial hincapié
en la dificultad de adoptar una postura definitiva ante tal
forma de imposición con respecto a la equidad, al tratamiento -

de las ganancias de capital y el ahorro, sus funciones ante la inflación, etc. La Comisión recomendó al gobierno continuar la investigación de la imposición sobre el gasto como una alternativa de la imposición sobre la renta.

3.1.- Concepto de Impuesto al Gasto en el informe.-

Un impuesto sobre el gasto directo y progresivo es un impuesto sobre el consumo personal que técnicamente es construido como un impuesto sobre la renta. Se fundamenta en el principio de que toda la renta (con independencia de su fuente) debe ser gravada igualmente, pero un impuesto de estas características se exige cuando el contribuyente utiliza dicha renta en -- consumo. Todos los ingresos en efectivo, con independencia de donde procedan, contribuirán a medir la capacidad de pago individual.

Según el informe, no se debe confundir el impuesto sobre -- el gasto directo y personal con los impuestos sobre consumos -- que constituyen la forma general de la imposición indirecta y -- cuya forma más perfeccionada es el IVA. Un impuesto indirecto -- no puede tener en cuenta las diferencias de capacidad de pago -- entre los consumidores, o lo que es lo mismo, en determinadas -- situaciones, un impuesto indirecto supone un peso relativo mucho mayor para los consumidores de rentas bajas que para los de rentas altas. Si la imposición sobre el consumo se personaliza se puede aplicar cierta progresividad, de tal forma que la --- cuota de un sujeto pasivo dependerá del nivel de consumo de dicho sujeto. Se explica claramente que un concepto parcial de -- renta directamente ligado al nivel de vida del contribuyente como el nivel de consumo es una más adecuada expresión del concepto de capacidad de pago.

Técnicamente, un impuesto progresivo sobre el gasto se puede construir de diversas maneras. La idea central es que todos los activos disponibles recibidos por el contribuyente durante el año (ingresos corrientes, ventas, donaciones, etc.) constituyen renta, y que las deducciones se efectuarán por los gastos -- precisos para la adquisición de tales ingresos, así como los -- gastos de inversiones. Por otra parte, las deducciones deben --

ser incrementadas por el nuevo ahorro, mientras que todo desahorro es sumado a la renta. La cantidad neta obtenida después del cálculo constituye la renta consumida durante el año y que será gravada.

INGRESOS SUSCEPTIBLES DE IMPOSICION.-

- 1.- Ingresos de Caja.
 - Renta corriente
 - Ingresos procedentes de la enajenación de bienes de equipo.
 - Legados.
 - Préstamos.
 - Premios de Lotería y similares.
- 2.- Ahorro negativo.
 - Disminución de depósitos bancarios.
 - Venta de títulos-valores.

DEDUCCIONES.-

- 1.- Gastos corrientes necesarios para obtención de ingresos.
- 2.- Inversiones en actividades generadoras de renta.
- 3.- Nuevo ahorro.
 - incremento de depósitos bancarios.
 - incremento de títulos-valores.
 - reembolso de préstamos.

La cantidad neta resultante constituiría la base imponible individual. Dicha cantidad neta representa el consumo privado anual del contribuyente, en resumidas cuentas, el nivel de vida del contribuyente. En el cuadro se ha explicado la base del impuesto en términos de flujos de caja:

- a) todo ingreso de caja recibido por el sujeto, tanto si procede de terceros como si es el resultado de la conversión de otros activos en caja, conlleva la posibilidad de imposición.

- b) la parte de los ingresos disponibles que son gravados - en el periodo depende del uso que se haga de ellos.
- c) los distintos gastos enumerados anteriormente que no se pueden catalogar como cónsumo están exentos de la imposición sobre el gasto.
- d) los cambios en la riqueza neta del contribuyente debido a cambios en el valor de los activos del individuo no - afecta al cálculo de la base imponible.

3.2.- Razones fundamentales para adoptar un impuesto sobre el gasto.-

1.- En un sistema de imposición sobre la renta es inevitable que las ganancias de capital sean tratadas más favorablemente que la renta normal. La ventaja de los contribuyentes deriva de la baja imposición sobre las ganancias de capital es particularmente importante cuando se han financiado tales inversiones con préstamos. La baja imposición de este área hace beneficioso convertir renta normal en ganancias de capital. Supongamos una persona que posee capital y lo invierte en activos de - una buena seguridad y que le producen ciertas ganancias en valor del activo con finalidades de consumo sin incurrir en gravamen tan fuerte por el especial tratamiento de las ganancias de capital.

En un impuesto basado en el gasto, todo el consumo es gravado igualmente con independencia de su origen. Los problemas anteriores son resueltos ya que un impuesto sobre el gasto no - permite la diferenciación en el gravamen de la renta corriente y el de las ganancias de capital. La diferencia fundamental entre ambos sistemas es que mientras que el gravamen en la imposición sobre la renta se gira cuando sea realizada la ganancia, - en la imposición sobre el gasto no depende de tal realización, - sino que depende de si es o no usada para el consumo. El consumo del incremento de capital obtenido a través de préstamos es gravado de la misma forma que el consumo de la renta. Por otra parte, el problema de la conversión de renta corriente en ganancias de capital desaparece desde el momento en que ambos conceptos son tratados fiscalmente de la misma manera.

2.- Las propiedades de un impuesto sobre el gasto en relación a los cambios en el valor de la moneda son totalmente diferentes de las de un impuesto sobre la renta. La construcción -- del impuesto sobre el gasto se realiza de tal forma que automáticamente conlleva un gravamen sobre valores reales, evitando -- la falta de equidad y las redistribuciones indeseables de riqueza derivados de la inflación. Por lo tanto, el impuesto sobre -- el gasto puede actuar neutralmente en relación a los cambios en el valor monetario. Esta característica debe valorarse convenientemente en el ámbito de una economía inflacionista.

3.- En la imposición sobre la renta no todas las formas de ahorro son tratadas de igual forma. Para los pequeños ahorradores que colocan su dinero en bancos e instituciones similares, -- el tratamiento fiscal de tales conceptos, en combinación con la inflación, pueden, a menudo, significar rentabilidades negativas. El ahorro en activos de valor estable se ve favorecido bajo el actual sistema ⁽¹⁵⁾.

En un sistema de imposición sobre el gasto, el doble gravamen del ahorro que ocurre en la imposición sobre la renta es eliminado a través del derecho de deducción de la renta ahorrada. Ello permite un incremento del ahorro y un mayor grado de autofinanciación en la industria y el comercio. De esta manera, la imposición sobre el gasto promueve el crecimiento, sin producir distorsiones socio-económicas. En consecuencia, el indeseable efecto de redistribución -- en detrimento de los pequeños -- ahorradores -- que es producido por la imposición sobre la renta en combinación con otros factores (p.ej. la inflación) no tiene lugar en el caso de la imposición sobre el gasto.

4.- El incremento de la presión fiscal en el impuesto sobre la renta puede producir distorsiones en el mercado derivadas -- de la búsqueda de la eficiencia fiscal por parte del contribuyente, en lugar de buscar la eficiencia económica. Ello conlleva una distorsión en la formación de precios. Un sistema de imposición sobre el gasto, al gravar el consumo de manera igual -- con independencia de la fuente que lo genere y girarse solo cuando la renta es consumida, no debe producir comportamientos que

produzcan distorsiones en el mercado.

La neutralidad de la imposición sobre el gasto significa - que solo la elección entre consumo y ahorro es afectada por --- la imposición, mientras que la elección entre diferentes tipos de inversión deducible y alternativas de ahorro no vienen in--- fluenciadas por aspectos fiscales.

5.- La legislación de un impuesto sobre el gasto puede ser más simple de aplicación que la que rige en un impuesto sobre - la renta. Todo ingreso es susceptible de imposición y es grava- do de igual manera que los demás ingresos. Este tratamiento -- amplio y uniforme significa que nadie puede legalmente reducir sus obligaciones fiscales a través de medidas o deducciones es- peciales porque la mayor parte de los problemas de elusión fis- cal legal asociados con la imposición sobre las rentas desapare- cen.

6.- Consecuencia de la igualdad de tratamiento de todas -- las rentas cuando se consumen y la igualdad de tratamiento del- ahorro, la imposición sobre el gasto puede aportar una mejor -- distribución de la imposición entre rentas del trabajo y del ca pital que la que es posible bajo un impuesto sobre la renta.

3.3.- Alternativa de aplicación de la imposición sobre el gasto en Suecia.-

El profesor Lodin establece la posibilidad de convivencia de los dos tipos de impuestos de forma complementaria, ante las posiciones que defienden la imposición sobre el gasto como al-- ternativa total al tradicional impuesto sobre la renta.

Define dos ideas básicas que le permitirán construir su al ternativa:

- a) la primera idea se basa en la necesidad de retener cier ta parte de renta de todos los contribuyentes con cier ta capacidad de pago como contribución mínima al gasto público del que se benefician.

- b) una segunda idea que se fundamenta en la lucha contra - la falta de equidad inherente a la imposición tradicional sobre la renta en condiciones de fuerte presión fiscal⁽¹⁶⁾. Piensa en la imposición sobre el gasto como -- remedio a tal mal.

Por ello, plantea la idea de reemplazar una parte pequeña de la imposición sobre la renta por un impuesto directo sobre - el gasto.

El sistema lo estructura de la siguiente manera:

1. un impuesto proporcional sobre la renta de 30 % (independiente del origen de la misma, con lo cual desaparecería el problema de imposición de las ganancias de capital) que gravaría a los perceptores de rentas inferiores a 35.000 coronas --- (700.000 ptas.)

2. a partir de dicha cantidad se aplicaría, además del impuesto proporcional, un impuesto progresivo sobre el gasto aplicado a la cantidad que excediera del límite fijado y una vez -- ajustados sus ingresos mediante la deducción del ahorro y la -- adición de los préstamos y demás ingresos corrientes sujetos al impuesto sobre el gasto generados durante el año. (No se tiene en cuenta el impuesto sobre la renta pagado).

Se recomienda el mantenimiento de un impuesto sobre el patrimonio similar al que existe en Suecia. Además presupone que se incluyen en la base imponible préstamos, donaciones, legados, ganancias de lotería y quinielas, etc.

Sin embargo, no se puede olvidar que la implantación de un impuesto progresivo sobre el gasto necesita unos fundamentos -- técnicos que plantean serios problemas.

3.4.- Aspectos técnicos de aplicación del impuesto progresivo sobre el gasto.-

../..

1. Métodos de determinación y declaración.

La formulación de los métodos de contabilización y declaración es de una importancia especial para la comprensión del sistema por parte del contribuyente y su posibilidad de cumplir los requisitos de declaración que son necesarios para que el sistema funcione.

La declaración del impuesto sobre la renta facilita un buen punto de partida para establecer la declaración de un impuesto sobre el gasto en función de su finalidad. Junto con el impuesto sobre el patrimonio que facilita los cambios en la riqueza, ambas declaraciones pueden ser suficientes para adoptar un sistema satisfactorio de determinación de las bases como pilar de un impuesto sobre el gasto. En la declaración del impuesto sobre el gasto puede establecerse una información suplementaria. En suma, la declaración del IRPF debería ampliarse ajustándola a todas las fuentes y no exclusivamente a las monetarias. La declaración del IPN recogería básicamente el ahorro bancario y las posesiones de activos reales y financieros, mientras que se necesitaría información adicional, que podría exigirse en la declaración del IG, respecto a los cambios globales en la composición de los activos del contribuyente: ahorros y deudas.

2. Método de recaudación.

De acuerdo con la consideración de que la base imponible del impuesto sobre el gasto debe gravar el consumo realizado por el contribuyente durante el año, hay fuertes razones teóricas y prácticas para excluir de la base imponible las cantidades que han sido abonadas en concepto de impuestos. Existen algunas consecuencias derivadas de la exclusión de la base imponible de los impuestos, quizá la más importante sea sobre el peso de la recaudación real impositiva. Si se desea alcanzar una recaudación real como la que se obtiene cuando los impuestos se incluyen en la base será necesario que los tipos impositivos nominales sean mayores cuando el impuesto no se incluye en la base, de esta forma se puede obtener la misma recaudación con una base imponible inferior.

../...

3. Distinción entre ahorro y consumo.

Quizá sea uno de los mayores problemas de un impuesto progresivo sobre el gasto. ¿Qué es consumo? ¿Qué es ahorro? Desde un punto de vista práctico de control y administración -- se pueden determinar las distintas formas de ahorro que son deducibles a través de enumeraciones en los textos legales. Se -- puede considerar como ahorro, y en términos generales:

- cantidades depositadas en bancos y otras cuentas similares.
- cantidades invertidas en bonos, acciones, seguros.
- inversiones en propiedades y negocios.
- préstamo.

De tal forma que las deducciones se permitirán con respecto a las cantidades aplicadas a estas formas de ahorro e inversión. El resto de gastos es tratado como consumo.

4. Inversión en bienes de consumo duradero.

El tratamiento de los bienes de consumo duradero en un esquema de impuesto progresivo sobre el gasto ha sido estudiado por los problemas que reporta. Si la adquisición de tales bienes se observa desde el lado práctico, un impuesto inmediato sobre el total de la adquisición que se considera consumo supone serias dificultades solo si el total del gasto ha sido completamente desembolsado en un determinado periodo fiscal.

Si lo que pretendemos, y es lo que plantea el informe, es resolver los problemas desde un punto de vista práctico en relación a la determinación del poder adquisitivo del consumidor de estos bienes, y nos olvidamos cual debe ser la solución "correcta" desde el punto de vista teórico, las dificultades pueden -- ser considerablemente mitigadas a través de la aplicación de -- unas soluciones sencillas. Estas pueden ser de tres tipos:

- 1) facilitar la posibilidad de préstamos libres de impuestos para consumo.
- 2) facilitar la posibilidad de cierto ahorro sin derecho a deducción, en cuyo caso tales desahorros por consumo no atraerían sobre sí el gravamen.

.../...

- 3) facilitar un cierto fraccionamiento del impuesto durante varios años en el caso de bienes duraderos, particularmente costosos.

El profesor Lodin mantiene que de los métodos mencionados el más importante parece ser el de permitir una cierta cantidad de préstamos libres de impuestos y destinados al consumo. Esta consideración la fundamenta en los siguientes principios:

. hoy en día gran proporción de compras de bienes de consumo duraderos tales como yates, coches, refrigeradores o T.V. están afectados por la utilización de créditos al comprador (ventas a plazos). Teniendo en cuenta esta situación, los créditos al consumo se deberían considerar como empréstitos -- gravables y las compras de bienes de consumo duradero como tal consumo para los cuales no hay derecho a deducción. Si, sin embargo, estos créditos al comprador se eximen de la imposición no existirá inconveniente para que al contribuyente se le dote del derecho a deducción en relación a la compra de bienes de consumo duraderos. La consecuencia será, por supuesto, que las devoluciones de los créditos al consumidor no conllevarán un derecho a devolución.

Una solución deseable podría ser dar al contribuyente el derecho a endeudarse sin incurrir en gravamen hasta una cierta cantidad que pueda ser considerada como suficiente para cubrir las necesidades individuales del crédito (Lodin lo fija para Suecia en 30.000 coronas a los precios del año de publicación del informe) con independencia de la finalidad del préstamo. Este derecho podrá ser ajustado de acuerdo con el desarrollo de la inflación.

5. Imposición de las diferentes fuentes de renta.

En lo que respecta al computo de las rentas del trabajo y las rentas del capital, los principios aplicables a la imposición sobre el gasto son, en esencia, los mismos que los empleados en la imposición sobre la renta. La diferencia entre ambos tipos de imposición dependerá de la consideración de que parte de renta es consumida y cual es ahorrada.

../...

Se debe destacar que las razones aducidas hoy para obtener el derecho a ciertas deducciones por intereses, algunos costes y pérdidas pierden su significancia con la introducción de un sistema de imposición sobre el gasto, ya que tal imposición caería con toda su fuerza sobre el consumo, el cual, actualmente y en ciertos casos puede estar afectado de un coste fiscal muy bajo debido a las ventajas derivadas de las reglas de deducción fijadas por el Gobierno en la actual imposición sobre la renta.

En relación al rendimiento de las actividades empresariales, existen varias diferencias en relación con la imposición sobre la renta. La diferencia básica de principio es que mientras la imposición sobre la renta se gira sobre el beneficio empresarial, la imposición sobre el gasto se gira sobre lo que el empresario obtiene del negocio para su uso personal, con independencia de si el beneficio es mayor o menor que el consumo efectuado. El consumo imponible no tiene, pues, relación con el beneficio de las empresas. En consecuencia, las plusvalías de los negocios (que serían gravadas si fuesen consumidas por el empresario) pueden temporalmente escapar a la imposición si son ahorradas o invertidas en alguna otra actividad. Las fluctuaciones en los beneficios entre diferentes años, cosa frecuente en los negocios, no supondrá una fluctuación en la imposición a menos que el empresario tenga un consumo fluctuante en función de los beneficios. En otras palabras, las medidas adoptadas en las actividades empresariales para igualar resultados no afectan a tal tipo de tributación.

6. Imposición de la vivienda propia.

La imposición de las viviendas propias se basa actualmente y con generalidad en una imputación de renta que en los casos corrientes corresponde a un tanto por ciento (3 % en Suecia y en España) sobre el valor patrimonial de la propiedad. Como sabemos, se permiten ciertas deducciones por los costes derivados de los intereses del préstamo de adquisición de ella, e incluso deducciones especiales por el volumen de renta empleada en su adquisición.

Las razones que se esconden bajo este tipo de soluciones en el actual sistema fiscal de renta también son aplicables - en el caso de una imposición sobre el gasto. Sin embargo, serán necesarios ciertos ajustes.

Si los actuales tratamientos se mantuvieran sin cambio la posición ocupada por los propietarios hoy se vería mejorada bajo un sistema fiscal base-gasto debido al hecho de que en el impuesto sobre el gasto tanto la inversión en la vivienda como los pagos de la hipoteca serían tratados como ahorro deducible. Como la inversión en vivienda debe ser considerada como una inversión para uso privado parece adecuado que además de la presente renta imputada a los propietarios de vivienda se debería -- fijar una cantidad adicional del 2 % sobre el valor patrimonial de la vivienda correspondiente a una depreciación del 2 % ---- anual, lo cual significa un fraccionamiento del coste de la inversión a través del tiempo estimado de vida que puede ser de 50 años. Esta renta adicional imputada, sin embargo, no debería estar sujeta a limitación temporal siempre que la propiedad permanezca en manos del mismo propietario. De esta forma, la neutralidad en comparación con el presente sistema fiscal puede ser alcanzado.

Se plantea también un necesario control de los contribuyentes por parte de la Administración sobre todo en relación a los constructores de viviendas y en la explotación y alquiler de las viviendas, un área en la cual el fraude fiscal es frecuente.

Cuando se adquiere un gran número de viviendas o viviendas calificadas de lujo parece necesario en el tratamiento de la inversión introducir restricciones o medidas compensatorias que se sumarán a las medidas generales, teniendo en cuenta el significado de la inversión para uso personal. En estos casos, se puede aplicar un mayor nivel de imposición a los "casos de lujo" y llevarlo a la imposición sobre el gasto, sin perder de vista los ajustes indicados antes que se aplicarían con generalidad en el cómputo del rendimiento imputado a las viviendas.

7.- Créditos y deudas.

Considerando que todos los ingresos de caja son, en --- principio, base imponible en un sistema fiscal base-gasto, cualquier cantidad prestada será también imponible. Por ello, los -- créditos al consumidor son considerados como préstamos, desde el momento en que el valor del préstamo se recibe a través de la -- utilización de los bienes. La extensión de la obligación fiscal en el momento actual dependerá de la aplicación del préstamo. -- Si el préstamo se usa para realizar una inversión deducible, no habrá en la práctica imposición en el momento en que el préstamo se recibe. Si el préstamo se usa para consumo presente, la imposición actuará.

Por otra parte, un crédito contra otras personas podrá ser en principio deducible como ahorro. No existen razones para tratar este tipo de créditos diferentemente de otro tipo de inver-- sión.

El tratamiento de la situación de los créditos en un sistema fiscal sobre el gasto supone nuevos aspectos de control. En - relación a los préstamos bancarios, de otras instituciones finan- cieras y compañías de seguros, no existirían especiales dificultades a través de la aplicación de un procedimiento de notificación de los nuevos préstamos y devoluciones a las autoridades.

Las relaciones contractuales en otros casos, especialmente entre personas privadas, puede tener importantes consecuencias - fiscales y, por lo tanto, suponen una necesidad de control mayor.

El control puede verse facilitado por el hecho de que los - acreedores y deudores tienen intereses contrapuestos como consecuencia de las relaciones contractuales. La deducción que el --- acreedor consigue en relación al nuevo préstamo se complementa - con la obligación fiscal del deudor por la suma prestada. Al con- trario, una devolución del préstamo permite una deducción al --- prestatario y una obligación fiscal para el prestamista. Esto -- implica la posibilidad de un sistema de control factible a través de la colaboración del prestamista. El principio podría ser esta- blecido de tal forma que la deducción con relación al préstamo -

podría ser admitida si los datos necesarios de identificación del prestatario y la notificación de la cantidad del préstamo es enviada a las autoridades.

Una restricción natural sería el no permitir las deducciones de ahorro por créditos sobre personas que habitan en el mismo hogar, tales como esposa e hijos que viven bajo el mismo techo.

8. Tratamiento de las donaciones y regalos.

Como todos los ingresos corrientes, están, en principio, sujetos a un impuesto sobre el gasto, las donaciones y regalos conllevarán una obligación fiscal. Como el impuesto se pagará en un momento determinado dependiendo de cuando el ingreso es consumido o ahorrado, la situación que se deriva de la muerte de una persona con lleva una serie de cuestiones que deben tenerse en cuenta en la construcción de un impuesto sobre el gasto. Estas cuestiones suponen un tratamiento especial de aspectos tan importantes como:

1) Tratamiento fiscal de la muerte. (Consecuencias fiscales del fallecimiento.

Dado que la persona fallecida se habrá beneficiado de deducciones por ahorro e inversión en un IG, el gravamen de esta renta se habrá trasladado al futuro. Como consecuencia del fallecimiento, el heredero del causante se subroga la situación inicialmente ostentada por el fallecido. Por esta razón, la deuda tributaria de los causahabientes no implica gravamen adicional en conexión con el fallecimiento. Se mantendrá la continuidad del IG.

Sin embargo, hay razones de política distributiva que exigen cierto tipo de imposición en relación al fallecimiento. El informe considera dos posibles formas que podría adoptar este gravamen (17):

- a) Gravar, en el marco del IG, todos los ahorros por los que se han obtenido deducciones anteriormente. Sin em

bargo, este método sería bastante complejo y actuaría drásticamente como un Impuesto sobre Transmisiones -- Patrimoniales.

- b) Mantener constante la imposición sobre sucesiones en sus principios básicos, de manera que el fallecimiento en sí mismo no supondría la exigencia del Impuesto sobre el Gasto. No obstante, se señala la necesidad de aplicar normas más liberales en el ISD en lo concerniente a la propiedad invertida en empresas o en actividades económicas distintas a las que actualmente se aplica.

El informe opta por esta segunda alternativa, más suave.

- 2) La imposición del patrimonio global. (Caudal relicto).

Los caudales relictos se sujetan formalmente al IG, aplicando deducciones por la distribución a los herederos. Sólo se girará la imposición sobre el gasto si la masa hereditaria dispone de ahorros para su conversión en bienes de consumo en nombre y por cuenta de los copropietarios o si hay una distribución a un beneficiario residente en el extranjero. La desgravación libre del impuesto propuesta (25.000 coronas) no será concedida.

- 3) Tratamiento de las participaciones hereditarias.

No hay razón en este contexto para distinguir entre el tratamiento de la adquisición a causa de herencia y adquisición a causa de la disolución del régimen de bienes gananciales. En la medida que es afectado el IG, el esposo viudo, los herederos y los beneficiarios testamentarios de una persona fallecida ocupan su posición en relación a cualquier parte de sus activos que les son asignados y que se consideran como ahorro. Por lo tanto, el IG se aplicará sobre la porción hereditaria cuando el causahabiente use los ahorros para consumo, del mismo modo que lo hubiera hecho el causante. Cualquier

otro patrimonio que reciban los herederos no estará afectado - por el IG.

4) Tratamiento de las donaciones.

El receptor de una donación va a ser tratado exactamente de la misma manera que una persona que adquiere activos mediante herencia, es decir, estarán exentas las donaciones de bienes muebles, mientras que las donaciones de ahorros serán gravables, en principio, aunque el impuesto no habrá que pagarlo a menos que, y hasta que, los ahorros se usen para consumo.

No obstante, y sin perjuicio del tratamiento de las donaciones en el seno de la familia, existe la posibilidad de aplicar un Impuesto sobre Donaciones para evitar la posibilidad de evadir el IG mediante donaciones a parientes y amigos con gravamen inferior. En cualquier caso, ésta es una decisión de carácter público.

9. Imposición de la familia.

Se ha objetado en contra de la imposición sobre el --- gasto que se discrimina en contra de familias con hijos en relación con otros grupos, debido al hecho de que tales familias tienen un mayor nivel de consumo necesario que otros grupos de contribuyentes. Sin embargo, este es un aspecto que depende -- tanto de volumen de renta de las familias con hijos como de su propensión al ahorro, tanto en términos absolutos como en comparación con otros grupos. La situación de tales familias no - puede ser discutida sin considerar el aspecto de las subvenciones sociales. La imposición sobre el gasto no debe, en ningún caso, actuar en detrimento de las familias con hijos. El modo mas sencillo para diferenciar la deuda tributaria en favor de las familias con hijos sería graduar la desgravación libre de impuestos de acuerdo con el número de niños.

La introducción de un impuesto progresivo sobre el gasto facilitaría la alternativa de la imposición separada de los - conyuges. En función de la elección de método concerniente a la imposición de las donaciones en forma de regalos y otros de transferencia de propiedad, un impuesto progresivo sobre el --

gasto podría adaptarse mejor a una imposición individual que - un impuesto progresivo sobre la renta.

10. Problemas internacionales en relación con la imposición sobre el gasto.

Como consecuencia de las cada vez más importantes relaciones internacionales entre países, será necesario analizar los problemas internacionales conectados con una imposición sobre el gasto.

Se debe resaltar que un impuesto sobre el gasto, en un principio, será aplicable solo respecto a los contribuyentes - que tengan residencia en el país que adopte tal sistema de imposición.

En un sistema de este tipo será necesario, en el caso de personas emigrantes, de algún tipo de ajuste fiscal final en relación a los ahorros para los cuales se ha admitido deducción con anterioridad. En casos de una emigración temporal, un método deseable sería el requerir un cómputo de los impuestos para poder llevar fuera el capital, pero, al mismo tiempo, acceder a posponer el pago si existe una garantía bancaria frente al pago del impuesto que adeuda el contribuyente.

La inmigración requiere un procedimiento de registro de la riqueza neta aportada en el momento de entrada. Sería impracticable tal requerimiento a una persona que va a permanecer en el país por un corto periodo de tiempo. Por esta razón parece deseable que aquellas personas que residan temporalmente en un país con tal sistema no paguen el impuesto sobre el gasto. En su lugar, se les requerirá al pago del impuesto progresivo sobre la renta a tipos similares en términos de equidad tributaria a los que se aplican en la imposición sobre el gasto.

11. Aspectos de control administrativo.

Los problemas de control que conlleva la aplicación de un impuesto progresivo sobre el gasto son en ciertos aspectos diferentes a los que se derivan de un impuesto sobre la renta. Aunque la información de control utilizada en la imposi

ción sobre la renta y la riqueza en su conjunto puede ser suficiente, se necesitaría cierta información adicional de los contribuyentes bajo el sistema propuesto. Hoy en día y bajo el sistema actual de renta existe cierta información particular que tiene una importancia pequeña desde el punto de vista de control fiscal (especialmente en aspectos de patrimonio neto) y que no es, por tanto, suficientemente inspeccionada. -- Pero estas informaciones adquieren una nueva dimensión y una mucho mayor significación en un sistema fiscal base-gasto. En consecuencia, existe una mayor necesidad de control. Aunque el área de control deberá extenderse, la mayor parte de la nueva información necesaria aparecerá por confrontación entre -- contribuyentes a través de los procesadores automáticos de información. Sólo en dos áreas, los costes de mejora de las viviendas propias y los préstamos entre personas privadas plantearían problemas de control de una mayor dificultad.

- Control de los ahorros.

Como ya hemos dicho, en un sistema base-gasto las formas de control pueden en ciertos aspectos ser diferentes a las -- aplicadas en la renta y la riqueza neta. Así, en relación a los ahorros, el control, teniendo en cuenta las finalidades de la imposición sobre el gasto, se dirigirá principal y directamente a descubrir donde se sitúa en la actualidad el -- ahorro declarado (no como en el impuesto sobre la renta y el patrimonio, que tratan de verificar que todos los ahorros han sido declarados).

El trabajo de verificación es técnicamente sencillo en la mayoría de las formas de ahorro que serían deducibles en la -- imposición sobre el gasto. Esto concierne a los ahorros bancarios, a la inversión en acciones, obligaciones y bonos, y el ahorro en seguros.

- Posibilidades de defraudación fiscal.

En relación con el tema de defraudación fiscal, es importante notar que la imposición sobre el gasto contiene menor -- inseguridad que la imposición sobre la renta. Las posibilidades de defraudación son considerablemente más limitadas que en el

caso de la imposición sobre la renta, puesto que toda ella se grava igualmente. La ocultación de renta debida a la defraudación se puede reducir sustancialmente aunque el fraude fiscal nunca puede ser completamente prevenido. Existen serias razones para creer que el fraude como objetivo existe en menor grado en el caso de la imposición sobre el gasto que en el de la imposición sobre la renta. Una de las razones de esto es que la imposición sobre el gasto se construye como un reflejo del nivel de vida del contribuyente. Como norma de actuación de control e inspección, se puede entender que un alto nivel visible de consumo y un bajo nivel de imposición no pueden coexistir sin existir cierta evasión fiscal.

12. Sistema de recaudación.

Para la mayoría de los contribuyentes normales, el impuesto sobre el gasto actúa en el mismo sentido que un impuesto sobre la renta, puesto que en general estos consumen sus rentas. Es, también, posible mantener la misma forma de recaudación fiscal preliminar o en la fuente, tal como se hace en la imposición sobre la renta. Parece apropiado el girar el impuesto en principio, sobre la totalidad de la renta de los contribuyentes como si fuera a ser consumida. Ello significa que el impuesto preliminar A (para trabajadores por cuenta ajena y basado en el principio PAYE) se cargaría sobre la totalidad de la renta obtenida del trabajo, y el impuesto preliminar B (para contribuyentes cuya mayoría de rentas provienen de otras fuentes y no del empleo) podría ser cargado sobre la base del consumo realizado en años anteriores o una declaración provisional realizada por el contribuyente.

Sin embargo, parece que el número de situaciones de divergencia entre el impuesto provisional o preliminar y la liquidación final se incrementaría en el sistema propuesto. Así como, el número de disparidades profundas entre ambas liquidaciones puede esperarse que sea mayor. Sin embargo, el efecto de las divergencias podrán ser menores en la imposición sobre el gasto debido al hecho de que los pagos de impuestos residuales podrán ser deducibles. Para la gran mayoría de los contribuyentes, es escasamente probable que en un impuesto sobre el gasto se produzcan mayores cambios o divergencias entre la liquida-

ción provisional y la final que las causadas hoy por las rentas extraordinarias, por los intereses y otras deducciones en caso del impuesto sobre la renta.

El hecho de que tal sistema implique o suponga mayores - problemas dependerá de la capacidad del contribuyente para -- prever su situación fiscal teniendo en cuenta el desahorro. - Así, si el contribuyente consume fuertes sumas de ahorros durante el año sin prever las obligaciones fiscales en su planificación económica, tendrá dificultades en realizar sus pagos impositivos. Este problema existe actualmente si no se tiene en cuenta esta planificación económica con vistas a hacer --- frente a las obligaciones fiscales, pero tal problema se vería acentuado en un sistema de imposición sobre el gasto.

13. Aspectos de transición.

Todo cambio desde una estructura fiscal dada a otra - diferente implica unos graves problemas de transición. Ello, - por supuesto, es cierto en la introducción de un impuesto progresivo sobre el gasto.

Los problemas de la transición aparecen debido al hecho - de que un impuesto sobre el gasto grava los desahorros y permite deducciones por amortización de préstamos recibidos. En el primer caso, un prerrequisito de tal estructura impositiva es que el ahorro ha sido objeto de deducción, mientras que por -- otra parte los préstamos recibidos han sido gravados. En ausencia de estas precondiciones, ocurriría la doble imposición de los ahorros y unas indeseables ganancias fiscales en el caso - de los préstamos.

Para evitar los problemas que se derivarían de esta cambio será necesario llevar a cabo un registro inicial de la riqueza neta, en el cual los ahorros y las deudas puedan aparecer separadamente en términos brutos. Todo nuevo ahorro y gasto de este nuevo ahorro, y todos los nuevos préstamos y devoluciones de ellos serían tratados de acuerdo con las nuevas reglas. La disolución de ahorros preexistentes (que se daría --- cuando el ahorro bruto cayera por debajo del nivel existente - en el momento del cambio) podrían realizarse sin imposición o deducción, respectivamente. El cómputo en términos netos tam--

bién sería posible e incluso preferible.

14. Coordinación con otras formas de imposición.

Los problemas más importantes de coordinación se plantean en relación al impuesto sobre la renta y al del patrimonio.

a) Simplificación de la imposición sobre la renta.

- . Parece evidente la necesidad de abolir o simplificar radicalmente:
 - reglas especiales de tributación de ganancias de capital.
 - deducciones por ahorros y seguros.
 - imposición sobre la propiedad.
 - acumulación de rentas.
 - deducciones de dividendos, etc.

b) Coordinación con la imposición sobre el Patrimonio.

. Desde que las deducciones por ahorro son permitidas - en el Impuesto sobre el gasto, y todos los activos imposables - se consideran consumidos si no se muestra palpablemente que han sido ahorrados. La introducción de un impuesto progresivo sobre el gasto obliga a los contribuyentes a realizar una correcta -- declaración del patrimonio neto. Por lo tanto, el impuesto so-- bre el Patrimonio es un impuesto complementario al impuesto so-- bre el gasto.

3.5.- Efectos económicos y de asignación del Impuesto.-

1.- Argumentos de equidad.

El impuesto sobre la renta tiene un conjunto de elementos que provocan efectos indeseables desde el punto de -- vista distributivo y distorsiona las condiciones de mercado provocando estrangulamientos. Las causas de estos efectos se pue-- den resumir según el informe en seis:

- . Las ganancias de capital se gravan a tipos inferiores a la renta normal debido a los elementos inflacionistas -- que mantienen las ganancias de capital.

- . Cierta retraimiento de las inversiones que provocaría un gravamen total de las ganancias de capital (como - se propone en un impuesto extensivo sobre la renta) - especialmente en los mercados de valores e inmuebles.
 - . Puede existir un importante beneficio para el contribuyente consecuencia del gravamen reducido de las ganancias de capital, si las inversiones se han financiado a través de créditos que son deducibles a tipos marginales de gravamen, mientras que las ganancias se gravan a tipos reducidos.
 - . La imposición más baja de las ganancias de capital ha llevado, ante incrementos en la presión fiscal, a convertir renta normal gravada a tipos marginales en ganancias de capital, especialmente en títulos-valores y existencias.
 - . La realización como exigencia para gravar las ganancias de capital en el IR provoca que algunos contribuyentes financien su consumo recurriendo a créditos sobre elementos que han producido las ganancias sin tener que soportar el gravamen de su realización, sobre todo considerando que los intereses por el crédito -- son deducibles.
- Esta posibilidad de desviar flujos de renta ha permitido a los poseedores de capital una carga tributaria considerablemente inferior, tanto sobre su renta como sobre su consumo en comparación con los que sólo perciben rentas normales.
- . En relación a las actividades empresariales, normas - excesivamente generales sobre amortización y gastos - deducibles, así como normas indirectas de estimación de bases pueden hacer surgir fácilmente una gran disparidad entre la renta gravable de un empresario y el excedente en dinero que obtiene de sus actividades.

En un sistema impositivo basado en el gasto todo el dinero usado en consumo es gravado igualmente con independencia - de su origen. La diferencia entre la imposición de la renta -

ordinaria y el gravamen de las ganancias de capital no aparece ya que con un IG no hay riesgo de retraimiento de los inversores en el mercado ya que el gravamen no depende de cuando se realiza o no la ganancia, sino sólo de si se usa o no para el consumo.

2.- Gravamen individual de los ahorros: Aspectos-distributivos.

El informe critica de forma dura el IR al gravar el ahorro por cuanto penaliza un componente de la renta deseable social y económicamente. A nivel internacional, las estadísticas ⁽¹⁸⁾ confirman que la única inversión de valor estable abierta a los grupos de renta media y baja es la inversión en vivienda ya que los ahorros de la gran masa de -- contribuyentes están colocados en cuentas bancarias y similares aplicados a la propiedad de viviendas. Por contra, los ahorros de los receptores de rentas altas y poseedores de capital están esencialmente invertidos en activos de valor estable que reciben un tratamiento fiscal preferencial. La distribución del capital entre las economías domésticas de los países industrializados se realiza de forma que favorece fiscalmente a los propietarios de capital y al grupo de propietarios de vivienda y discrimina contra los contribuyentes -- ahorradores en otras formas de ahorro que suelen ser los de rentas menores.

El IG elimina la doble imposición del ahorro al deducir la renta ahorrada por lo que, en principio:

- Aumentan las posibilidades de incremento del ahorro.
- Favorece un grado superior de autofinanciación en la industria.

Apoyándose en el criterio distributivo de que toda la renta debería ser gravada de forma igualitaria, se ha realizado una crítica a la exoneración del ahorro en el IG. Para Lodin, la renta es un medio destinado a consumo y el ahorro se considera consumo diferido de forma que resulta natural -

prolongar la perspectiva temporal hasta el momento en que la renta ahorrada se consume. En ese momento, toda la renta es gravada por igual con independencia de si se trata de activos ahorrados o no y, en consecuencia, toda la renta es gravada - en función del principio de igualdad de imposición.

Otra crítica al IG desde el punto de vista distributivo hace referencia a que las posibilidades de ahorro crecen con niveles crecientes de renta. Sin embargo, se acaba de señalar que los grandes beneficiados de la exoneración integral del ahorro serían los colectivos de renta media y baja ya que los ahorradores de rentas elevadas suelen invertir en activos de valor estable con un tratamiento muy favorable en el IR.

En consecuencia, cabe hablar de dos efectos redistributivos importantes:

- La imposición sobre el gasto significa una más eficaz imposición del consumo de los propietarios de capital y un tratamiento equitativo de todos los ahorros con independencia de la fuente.
- La favorable posición del ahorro en el impuesto significa - que los que saben o pueden ahorrar podrán encontrar un alivio en su fiscalidad, pero esto será temporalmente ya que - tales ahorros comportan una deuda tributaria latente que deberá ser pagada tan pronto como el contribuyente haga uso - del dinero ahorrado.

3.- Planificación fiscal y planificación empresarial.

Dada la presión fiscal creciente del sistema de imposición sobre la renta, los contribuyentes tienden a valorar enormemente las economías de opción de los diferentes cursos de actuación fiscal lo que puede provocar importantes distorsiones en los mercados al moverse el contribuyente por impulsos de eficiencia fiscal y no de eficiencia económica (p.e. adquisición de bienes de inversión innecesarios desde una perspectiva funcional para acogerse a un beneficio fiscal, etc.).- Asimismo, la situación fiscal de diversos inversores causa distorsiones indeseables en la formación de precios tando de los

factores de producción como de los productos finales.

En un IG este comportamiento fiscalmente inducido no procede. El IG es neutral ya que sólo la elección entre consumo y ahorro es afectada por la imposición, mientras que la elección entre diferentes alternativas de inversión y ahorro no quedarían afectadas por consideraciones tributarias.

4.- Los problemas de la inflación.

Un sistema de IR no indiciado grava toda la renta nominal con independencia de las fluctuaciones en el valor del dinero. Solo a través de aproximaciones muy rudimentarias y poco efectivas se puede separar en un IR la renta real y la que se deriva del simple crecimiento de los precios. Sin embargo, la construcción de un IG permite automáticamente gravar valores reales y contrarrestar de esta forma las injusticias y las redistribuciones no proyectadas de riqueza resultantes de la inflación. El IG es capaz de actuar neutralmente en relación a los cambios en el valor del dinero. Ello se consigue por cuanto el contribuyente tributaría en función del valor real de consumo en cada momento del tiempo, graduando la cuota tributaria a partir de ese consumo real y con independencia de la fuente de renta que lo financia. Las deducciones son obtenidas en el mismo instante que se realiza la inversión, al valor de la moneda en que es pagada, y el gravamen es consistentemente girado en valor monetario del momento en que el contribuyente utiliza su renta, lo cual es cierto tanto si la renta aplicada de esta forma ha sido obtenida antes o después de la inversión. Este resultado posibilita el hecho de que los tipos impositivos sean determinados teniendo en cuenta la inflación y el sistema se comporte de igual forma que un sistema ideal de imposición sobre la renta real.

Así pues, el IG corrige automáticamente los efectos distributivos no deseados que acompañan a la inflación en un sistema IR.

5.- Relación directa entre tamaño de la unidad contribuyente y el nivel de imposición.

Una de las críticas generales al IG es que incidiría relativamente con mayor intensidad sobre aquellas unidades contribuyentes con mayor número de miembros. Sin embargo, la tendencia de la renta de los hogares con más de un miembro muestra una curva creciente. Este comportamiento es muy similar al comportamiento de los gastos medios por hogar en función del tamaño del mismo. El caso español es especialmente significativo como demuestra la siguiente tabla.

CUADRO 2.- INGRESOS Y GASTOS MEDIOS POR HOGAR EN ESPAÑA (1.980-1.981)

| | INGRESO MEDIO ANUAL | GASTO MEDIO ANUAL |
|-----------------------|---------------------|-------------------|
| HOGARES (nº miembros) | | |
| 1..... | 344.028 | 357.864 |
| 2..... | 571.572 | 609.849 |
| 3..... | 793.328 | 853.975 |
| 4..... | 861.547 | 994.787 |
| 5..... | 897.487 | 1.084.347 |
| 6 o más | 973.777 | 1.195.359 |
| TOTAL | 768.489 | 849.363 |

Fuente: Encuesta de Presupuestos familiares (1.980-1.981) - -
INE y ELABORACION PROPIA.

Los resultados del cuadro indican que un IG no implicaría desventajas especiales para las familias con hijos ya que el comportamiento de la renta y el gasto en función del número de miembros de la unidad familiar es muy similar. Es más, con referencia al caso español, se podría evitar que el gasto medio por hogar superase a los ingresos medios. En cualquier caso, es necesario considerar los efectos impositivos en combinación con el sistema de deducciones familiares propuesto y con el sistema de transferencias familiares si existen.

6.- Cuestiones administrativas.

Las dificultades administrativas pueden surgir por un doble camino:

- . por la formulación y tratamiento de las declaraciones de los contribuyentes, afirmando el Prof. Lodin que el sistema técnico escogido en su informe reduciría para la mayoría de los contribuyentes la obligación de dar información, especialmente para aquellos cuyas rentas son básicamente salariales.
- . por las dificultades de control y verificación de las declaraciones y ello dependerá del nivel de sofisticación de la gestión tributaria y de la posibilidad de aplicar técnicas de información automática para el seguimiento de los contribuyentes.

Las importantes mejoras en el ámbito de la gestión tributaria a nivel de países desarrollados con la introducción de la informática fiscal ha supuesto un cambio fundamental en relación a los requisitos prácticos previos para la introducción de un IG - al simplificar las tareas de control e inspección. Sin embargo, lo que sin duda se producirá es una ampliación del número de áreas de control y declaración. En consecuencia, habría un cierto trabajo adicional para los contribuyentes y una carga extra sobre el aparato de control que resultaría más costoso.

Un último aspecto a considerar de forma particular es el de los sistemas de retención en la fuente por cuanto en un IG no coinciden la renta y el consumo gravable. El informe articula una solución ingeniosa aunque administrativamente algo complicada: "sería adecuado recaudar el impuesto a cuenta sobre el conjunto de la renta del contribuyente como si fuera a ser consumida". No obstante diferencia dos tipos de retenciones:

- Retención A, aplicable a perceptores de rentas salariales basándose en el sistema PAYE por la totalidad de las rentas del trabajo.
- Retención B, aplicable a contribuyentes cuyas rentas proceden en mayor proporción de otras fuentes diferentes al trabajo, en función del consumo del año anterior o a una declaración profesional efectuada por el contribuyente.

El principal problema sería el número de disparidades impor

tantes que se darían entre el impuesto a cuenta y la cuota líquida, haciendo que en muchos casos la cuota diferencial fuese excesivamente elevada. En última instancia todo dependerá de la capacidad del contribuyente de examinar su situación fiscal en relación con su desahorro.

- - - - -

El informe Lodin constituye el primer hito fundamental en el estudio profundo de un impuesto progresivo sobre el gasto en los últimos diez años, estando en línea con los trabajos del Tesoro americano, Comisión Meade y de la Brookings Institution. El enfoque es eminentemente práctico dirigido en gran parte a investigar las soluciones técnicas concebibles y a analizar los diversos problemas prácticos y funcionales del Impuesto.

4.- LA PROPUESTA DEL DEPARTAMENTO DEL TESORO USA: INFORME BRADFORD.-

La creciente insatisfacción reinante en los Estados Unidos en relación al sistema fiscal federal se reflejó en los trabajos realizados en el Congreso Americano sobre la "Tax Reform Act" -- (TRA) de 1.976, planteándose la posibilidad de analizar e investigar una base alternativa de imposición.

En el caso estadounidense se ponía de manifiesto que numerosas disposiciones y características de la actual imposición sobre la renta eran consecuencia de un acarreo histórico; que --- aquellos en su momento probablemente hubieran estado justificados pero que al desaparecer la causa que los motivó se consolidaron definitivamente en el sistema fiscal. Todo ello ha provocado un entramado muy complejo de normas fiscales que no responden a la justificación teórica básica de cualquier sistema fiscal: sencillez, justicia y eficiencia.

En este contexto, al mismo tiempo que se desarrollaba la -- I.R.A. 1.976 se abordaba, bajo el patrocinio de William E. Simon y la dirección ejecutiva de D.F. Bradford, una importante investigación sobre la "Reforma Fiscal Básica" del sistema de imposi-

ción federal, que en 1977 se concretó en el "Blueprints for Basic Tax Reform" publicado por el Departamento del Tesoro USA.

El punto de partida del informe es que la legislación fiscal no refleja ninguna filosofía consistente acerca de los objetivos del sistema fiscal. Los esfuerzos de reforma fiscal en las últimas dos décadas se han ocupado exclusivamente de aplicar una --- "política de parcheo", de tal manera que ha llegado el momento - de replantearse la estructura fiscal en su totalidad, definiendo un marco de objetivos a alcanzar y construyendo los instrumentos fiscales más adecuados para su consecución. No obstante, dada la mentalidad pragmática americana, el informe pretende evitar toda abstracción teórica, buscando una adecuada combinación y equilibrio entre los aspectos teóricos con las consideraciones de práctica administrativa a nivel financiero.

El informe se divide en seis capítulos. En el primer capítulo, de introducción, se justifica el porque del informe. Se dedica a clarificar el contenido específico de los principios universalmente reconocidos de sencillez, equidad y eficiencia. En función de este análisis, presenta una doble alternativa teórica como fundamento de un sistema fiscal ideal sobre las cuales se puede edificar un proyecto de reforma fiscal operativa. Cada uno de los modelos fiscales desarrollados para cada alternativa suponen una modificación tanto del actual Impuesto federal sobre la Renta como del Impuesto de Sociedades, tendente a demostrar que el sistema fiscal puede ser más justo, más sencillo y más flexible como instrumento para estimular las economías privadas. Ambos -- modelos tienen el efecto general de extender la base imponible, al incluir en ella conceptos que actualmente estaban excluidos. Esto permitiría simplificar las normas fiscales haciendo desaparecer beneficios fiscales, lo que a su vez permitiría incrementar las recaudaciones actuales con una tarifa impositiva más reducida. Por último, esa tarifa fiscal reducida mitigaría los --- efectos desincentivadores que la imposición tendría sobre las decisiones económicas.

La concepción que ofrece de un sistema impositivo ideal se desarrolla a través de dos alternativas:

../...

- Un impuesto base-renta, denominado Impuesto Extensivo sobre la Renta (IER)⁽¹⁹⁾.
- Un impuesto base-gasto, denominado Impuesto sobre Flujos de Caja (IFC)⁽²⁰⁾.

Ambas propuestas tratan de adecuar la estructura conceptual previamente definida en el capítulo 2 a las partidas y componentes del actual código fiscal, pero salvaguardando la consistencia de la base ideal y alejándose de ésta exclusivamente cuando razones de práctica administrativa, sencillez o economía lo --- exigen.

4.1.- Conceptos alternativos de base imponible: Renta Extensiva-Consumo. Diferencias Teóricas.

El capítulo 2 define y delimita las diferencias teóricas de ambas propuestas al desarrollar los respectivos conceptos de base imponible. La propuesta IER se basa en un concepto de renta amplio y extensivo, que se contempla desde una doble perspectiva: el criterio de la fuerza (suma de los ingresos procedentes de las diversas fuentes) y el criterio de los usos --- (consumo más incremento en el neto patrimonial).

De acuerdo con esta doble perspectiva, la renta de un individuo puede distribuirse entre consumo o incremento de riqueza (neto patrimonial). Este concepto se denomina de "acrecentamiento" porque incluye todos los incrementos del patrimonio con independencia de su naturaleza. El IFC calcula su cuota aplicando los tipos sobre una base de consumo que excluye de la base todos los cambios realizados, positivos y negativos, en el neto patrimonial. Para ambos conceptos (renta o consumo) se deducen otros conceptos particularizados: renta o consumo "capacidad de pago" y renta o consumo "nivel de vida"; la diferencia reside en el tratamiento fiscal aplicable a las donaciones y regalos realizados, quedando incluidos en el concepto "capacidad de pago" y excluidos en el de "nivel de vida". Así pues:

Renta "nivel de vida" = renta "capacidad de pago" - donaciones y regalos realizados.

.. / ...



Consumo "nivel de vida" = renta "nivel de vida" - Incremento en neto patrimonial.

De esta manera podemos construir el siguiente cuadro de doble entrada:

CUADRO 3.-

| | | Donaciones realizadas | |
|-----------------------------------|-----------|-----------------------------|-------------------------|
| | | Incluidas | Excluidas |
| Incremento en el neto patrimonial | Incluidas | Renta "capacidad de pago" | Renta "nivel de vida" |
| | Excluidas | Consumo "capacidad de pago" | Consumo "nivel de vida" |
| | | | |
| | | | |

Fuente: Blueprints pag. 33.

El informe llega, en este capítulo, a la conclusión de --- que es preferible ampliar la base imponible a partir de la actual regulación del impuesto personal sobre la renta. Sin lugar a dudas, el informe supone:

- 1.- Una guía a la que debe aproximarse cualquier norma futura en el proceso de desarrollo de la reforma fiscal.
- 2.- Un esquema de los principales problemas del IR que deben ser resueltos.
- 3.- Constatar una realidad: que el IFC no es tan diferente ni está tan alejado del actual IR como en un principio puede parecer y que, si su implantación se realiza adecuadamente, comportará importantes ventajas en cuanto a justicia, equidad y eficiencia económica.

4.2.- El Impuesto Extensivo sobre la Renta.

El capítulo tercero desarrolla la propuesta IER reco

../...

nociendo que ha sido ésta la que mayor atención ha recibido de los partidarios de la reforma fiscal. Aunque teóricamente se muestra partidario de definir la renta en función de los usos de las fuentes reconoce la imposibilidad práctica de seguir esta definición. Evidentemente, no es viable determinar la renta anual de un contribuyente agregando todas las adquisiciones -- personales y todos los cambios de valor de las partidas que -- conforman el patrimonio de aquel. Por ello, ofrece la posibilidad práctica de considerar la suma de todos los ingresos percibidos en el periodo fiscal considerado, de acuerdo con la identidad contable:

$E - X = C + NW$, donde

E = ingresos (rentas personales o de K, realizados o no, monetarios o imputados.

X = gastos para obtener los ingresos.

C = consumo.

NW = ahorro o incremento en el neto patrimonial.

Así pues, para cuantificar la renta, solo es necesario -- descontar de todas las rentas de trabajo, capital o mixtas, -- aquellos gastos que no representan ni consumo ni incremento en el neto patrimonial. Estos gastos son, básicamente:

- los gastos de explotación (salarios, alquileres, intereses, etc.)
- los gastos directos derivados del trabajo (herramientas, vestuario, cuotas sindicales, etc.)
- determinados gastos personales fijados legalmente (contribuciones benéficas, gastos médicos, etc.)

Debido a la existencia de exenciones, bonificaciones y recortes en los componentes de renta, la base imponible actual -- se aleja de este concepto extensivo de renta. Para alcanzar un concepto extensivo de renta a partir de la situación actual -- sería abordar una serie de modificaciones que pasamos a resu--mir:

1.- Se propone la integración total de los impuestos sobre la renta y sociedades. Para el informe, la existencia de un IS

no es consistente con IER. Las sociedades no consumen, ni tienen un nivel de vida, cosa que sí ocurre con los accionistas - que son los que, en última instancia, reciben las rentas societarias en función de su participación en la sociedad. Con la existencia de un IS, quien realmente paga el impuesto es el -- accionista por cuanto aquellos reducen los beneficios netos de impuestos de los propietarios; sin embargo, es difícil de este modo determinar que carga fiscal ha soportado cada accionista y si la distribución de la misma es justa. Asimismo, el IS distorsiona en un mercado de competencia perfecta los precios relativos de los productos, de los factores de producción y la rentabilidad neta de las empresas en función de la forma societaria o no de aquella. Para evitar estos efectos se propone la plena integración de ambos impuestos con lo que:

- a) Se eliminaría el incentivo a acumular renta en las sociedades para evitar la doble imposición de dividendos.
- b) La carga fiscal del contribuyente en relación a la renta societaria se adecuaría a las circunstancias individuales del mismo.

En un modelo fiscal IER se incorporaría todo el beneficio societario a los accionistas, los cuales deberían acumular la parte de este beneficio distribuido o no, asignado proporcionalmente a su participación accionarial, al resto de sus rentas conformando la base imponible del impuesto personal. De esta manera desaparecería el impuesto sobre la renta de las -- sociedades. No obstante se plantea un problema técnico que hay que destacar: ¿qué ocurre cuando la obligación tributaria del accionista supere a los beneficios distribuidos por la Sociedad? Se propone la existencia de mecanismos de retención en la fuente por parte de las sociedades y en nombre de los accionistas para aminorar este problema.

2.- La definición que hemos aceptado de renta extensiva -- supone mantener una valoración administrativa anual del valor de los bienes patrimoniales, repercutiendo en la base imponible las variaciones de valor que aparezcan cada ejercicio, y -- ello porque en un IER las ganancias de capital que supongan un

incremento real del patrimonio deberían ser gravadas aunque no se realicen por venta o transmisión del activo. De la misma manera, las pérdidas de capital, realizadas o no, se descuentan en su totalidad de otras fuentes de renta al calcular la base imponible. No obstante, la dificultad administrativa práctica torna esta solución en prohibitiva, amén de que podría -- plantear serios problemas de tesorería a los contribuyentes. -- Por tanto, la propuesta que se efectúa es la de considerar las pérdidas o ganancias de capital, en el momento de su realización efectiva, si bien actualizando el coste de adquisición de acuerdo con la inflación. Asimismo, la conjunción del sistema de integración total y el tratamiento fiscal de las ganancias de capital facilitaría un método práctico de gravamen de los -- incrementos en el valor de las acciones derivados de los beneficios societarios retenidos, fuente principal de las ganancias de capital en el actual sistema.

Dado que los tipos impositivos que se proponen serían menores que los actualmente vigentes, no serían necesarios sistemas de tributación preferenciales sobre las ganancias de capital realizadas (como pueden ser tipos medios de gravamen, o tipos especiales reducidos). De la misma manera, las minusvalías de capital realizadas serían totalmente compensadas de la renta ordinaria en el modelo propuesto.

3.- Con respecto al tratamiento de las amortizaciones, se aboga por un sistema de procedimientos contables que aseguren al contribuyente que a él se acoja la aceptación del mismo por el fisco. Dicho sistema debe estar planteado según el principio de aproximar de manera coherente y razonable el porcentaje de amortización a la pérdida real del valor de los activos depreciables. Se recomienda un sistema de amortización obligatorio para maquinaria, instalaciones y equipos basado en un conjunto de principios de valoración fiscal de las amortizaciones, desarrollado a partir del Asset Depreciation Range System.

4.- Con clara referencia al contexto donde se desarrolla, el informe propone, para los intereses de obligaciones estatales y locales, un tratamiento idéntico al de cualquier otro in

greso por intereses, esto es, considerarlos renta porque, al igual que el resto de los rendimientos, se pueden destinar al consumo o al incremento de patrimonio. Este planteamiento ha de entenderse dentro de la situación fiscal actual de los Estados Unidos, en donde los intereses de obligaciones estatales y locales gozan de exención fiscal total en los impuestos sobre la renta de personas físicas y de sociedades debido a la consideración de la carga fiscal implícita que estos intereses conllevan al aplicar un tipo de interés menor al de otros valores de renta fija privados. El informe analiza problemas relativos a la transición y estudia fórmulas alternativas menos costosas de incentivo en la colocación de estos bonos.

5.- También dentro del contexto de la situación fiscal -- americana, y como reflejo de la influencia que ésta ha ejercido en el desarrollo global del informe que analizamos, se aborda el tratamiento de los bienes de consumo duradero. El actual impuesto USA excluye cualquier rendimiento derivado de este tipo de bienes, estableciéndose así un importante beneficio para los poseedores de los mismos. Si a ello añadimos el hecho de que los intereses que se pagan por los préstamos hipotecarios de las viviendas son deducibles del resto de las rentas obtenidas, el beneficio fiscal se torna importante.

La definición que hemos reseñado de renta extensiva exige computar en la base del impuesto el valor renta imputable por el servicio derivado de la propiedad de los bienes de consumo duradero. No obstante y debido a los problemas prácticos administrativos no se recomienda el gravar dicha renta por su difícil estimación, pero, a cambio, se propone la eliminación de la deducción de los impuestos locales sobre la propiedad no comercial (incluyendo los de la vivienda propia) en un IER. En cualquier caso, nunca sería justificable una deducción por estos impuestos superior a la renta imputada por tales activos.

6.- Se establecen opciones al tratamiento de la mayor parte de las deducciones, incluyendo las de gastos médicos (que serían reemplazados por un sistema de primas de seguros de vi-

da), contribuciones benéficas (que podrían desaparecer o mantenerse sin comprometer la integridad tanto de un IER como de un IFC), impuestos estatales sobre la renta (que serían deducibles) e impuestos sobre ventas y pérdidas extraordinarias ---- (que no serían deducibles). Las decisiones de si las principales deducciones personales deben mantenerse y de que manera, - dependen de si estos gastos se consideran o no de consumo y - de si cierto tipo de actuaciones deberían ser incentivadas o - no a través del sistema fiscal. El informe presenta un conjunto de propuestas específicas para el tratamiento de las principales deducciones: se mantiene la deducción de intereses así - como la deducción por cuidados infantiles. Asimismo, se recomienda la sustitución de la deducción general por un conjunto de exenciones de renta personal más generosas.

7.- Con este mismo concepto de base imponible, tanto las aportaciones a los fondos de pensiones como los rendimientos - percibidos por los mismos se incluirían en la base imponible. No obstante, se conseguiría un resultado equivalente gravando los rendimientos de dichos fondos a medida que se devengan, - permitiendo que las aportaciones de empleados y patronos sean deducibles. Este procedimiento es preferible para el informe - por cuanto minimiza los problemas de promediación de rentas. - El informe recomienda también que los subsidios por desempleo sean incluidos en la base imponible, de manera que un nivel de mínimo exento suficiente asegure que las personas con reducido nivel de renta no se vean gravadas por las prestaciones de la S.S. o por los subsidios de desempleo.

8.- La elección de una unidad contribuyente adecuada representa un compromiso entre objetivos de difícil conjunción en un impuesto progresivo:

- Un sistema en el que las familias de igual tamaño y renta paguen impuestos iguales y,
- Un sistema en el que la deuda tributaria total de dos personas no se viese alterada cuando contraen matrimonio.

El informe recomienda que la familia continúe siendo la - unidad contribuyente, aunque manteniendo las estructuras de --

exenciones y tipos impositivos separados para solteros, matrimonios y cabezas de familia no casados. Reconociendo el desincentivo existente al trabajo de la esposa, provocado por la imposición a tipos marginales al acumular su base a la del marido, el plan propone una reducción del 25 % de los primeros 10.000 \$ obtenidos por el segundo trabajador de la familia. El informe prosigue con un debate entre los conceptos de exenciones (desgravaciones) de la base y deducciones de la cuota, según el tamaño de la unidad familiar, concluyendo que aún siendo ambas coherentes con una base extensiva de renta, son más aconsejables las primeras.

9.- Por último, el informe señala que la adopción de esta base de renta extensiva con los cambios fiscales que se aportan debería ir acompañada de una modificación sustancial de los tipos impositivos.

Con una exención de 1.600 \$ (2.800 \$)⁽²¹⁾ (448.000.- ptas. de 1.984) por declaración conjunta y una exención de 1.000 \$ -- (1.750 \$) (280.000.- ptas. de 1.984) por cada contribuyente y dependiente, el informe asegura que con esta base sería posible alcanzar una recaudación similar a la obtenida actualmente en USA utilizando exclusivamente tres tramos impositivos. La tarifa impositiva para declaraciones conjuntas sería:

.../...

| Iramos de renta (1.977) (\\$) | Ajustados por inflación 1.976-1.984 (\$) | Iramos de renta ajustados (pts) | Tipo impositivo marginal |
|----------------------------------|---|------------------------------------|-----------------------------|
| | | | |
| 0 — 4.600 | 0 — 8.040 | 0 — 1.288.000 | 8 % |
| 4.600 — 40.000 | 8.050 — 70.000 | 1.288.000 — 11.200.000 | 25 % |
| superior a 40.000 | superior a 70.000 | superior a 11.200.000 | 38 % |

Para declaraciones individuales, la escala sería la siguiente:

| | | | |
|-------------------|-------------------|-----------------------|----------|
| 0 — 2.800 | 0 — 4.900 | 0 — 784.000 | 8 % |
| 2.800 — 40.000 | 4.900 — 70.000 | 784.000 — 11.200.000 | 22 1/2 % |
| superior a 40.000 | superior a 70.000 | superior a 11.200.000 | 38 % |

Los cabezas de familia, como en la legislación actual, pagarían la media de las cantidades obtenidas por la aplicación de una y otra escala.

.../...

Del mismo modo, sería posible alcanzar el mismo nivel de recaudación en un IER con un tipo impositivo de alrededor del 14 % sobre la renta global sin exenciones o del 20 % con una exención de 300.000.- ptas. por contribuyente. De esta manera, con esta estructura de mínimo exento se mantendría una distribución de la capacidad de pago aproximadamente similar a la actual.

4.3.- El Impuesto sobre Flujos de Caja.

El capítulo 4º desarrolla una fórmula particular de imposición sobre el consumo, propuesta defendida por el informe. Esta fórmula es el Impuesto sobre flujos de caja (IFC). Se considera como una alternativa del actual Impuesto sobre la Renta a tener en cuenta. Un impuesto sobre el consumo se diferencia de otro sobre la renta en el tratamiento del ahorro (excluyendo los ahorros de la base imponible). Ello comporta en la práctica que, tanto los ahorros netos como las donaciones realizadas, se restarían de la base imponible a la hora de calcular la base imponible. Los reintegros de los ahorros y las donaciones y herencias recibidas pero no ahorradas se incluirían entre los ingresos brutos a la hora de computar la base imponible.

4.3.1.- Superioridad Teórica de la Base Consumo. --- Aproximación al IR actual.

El informe señala un conjunto importante de ventajas del IFC en relación al IER. El IFC evita los problemas de valoración más complicados del IER. No son necesarias normas de amortización, ajustes por inflación excepto en los tipos impositivos y en las exenciones, ni normas de imputación de los beneficios no distribuidos por las sociedades ya que el ahorro sería excluido de la base. Aunque a primera vista parecería que el paso de la situación actual a una situación en la que el peso recaudatorio recayera en el IFC podría resultar complicado, el informe demuestra que este impuesto está mucho más cerca del actual sistema que lo podría estar el IER. En particular, dos importantes fuentes de ahorro en Estados Unidos se tratan en la

actualidad de la misma manera en que serían tratados bajo un impuesto de consumo que permitiera la deducción del ahorro. Nos referimos a la adquisición de vivienda propia y a las contribuciones de los empleados a los fondos de pensiones en sus múltiples formas (Planes Keogh, IRA, etc.). Este razonamiento sería extrapolable a las múltiples exenciones de que disfrutaban en la actualidad las rentas del capital.

Además, el informe demuestra que el IFC es más justo por -- cuanto trata de forma similar a los individuos que comienzan su vida laboral con idéntico patrimonio y obtienen el mismo valor -- actualizado de los rendimientos futuros del trabajo. Estos son -- tratados de forma diferente en un impuesto sobre la renta dependiendo de la estructura temporal de los rendimientos y del modo de distribuir el ahorro y el consumo durante los diferentes periodos.

Por último, el informe considera que si se eliminan los --- desincentivos al ahorro, el IFC favorecería la formación de capital, permitiendo mayores tasas de crecimiento, una mayor productividad y mayores salarios. No obstante, este aserto ha sido revisado por algunos trabajos empíricos que serán analizados más -- adelante ⁽²²⁾ al estudiar el Informe de la Brookings: "What ---- should be taxed".

4.3.2.- Cómputo de la Base Imponible. Sistemas de deducción de inversiones.

A la hora de diseñar los métodos de determinación de base en un IFC, el informe diferencia dos métodos. Estos métodos van a depender del tratamiento dado por el contribuyente a la compra de activos (inversión).

- El primer método se basa en que el contribuyente compute en su base imponible todos los ingresos monetarios de un periodo determinado, incluyendo los reintegros de fondos ahorrados, las donaciones y legados recibidos y excluya de la base imponible los ahorros corrientes, las donaciones efectuadas y algunos -- casos específicos que tendrían la consideración de gastos de-

ducibles. De esta manera, el producto total de la enajenación de activos se gravaría si se utiliza para el consumo en lugar de adquirir otros activos. Este sistema de "deducción inmediata" hace posible que, mediante la inclusión - de la venta de activos y la deducción de las adquisiciones de activos de la base imponible, se pueda medir el consumo anual de cada individuo sin tener que controlar todas las compras de bienes y servicios. (Tratamiento de cuentas calificadas).

- Por el segundo método "exención del rendimiento", no se permitiría la deducción por las compras de activos financieros, pero estarían exentos del impuesto los rendimientos, ganancias de capital y las amortizaciones del principal. A los prestatarios se les concedería una opción similar entre incluir la cuantía de un crédito en los ingresos y deducir -- posteriormente sus pagos de intereses y amortizaciones del principal, o excluir de los ingresos el importe del préstamo, no deduciendo posteriormente los intereses y las amortizaciones. (Tratamiento del pago anticipado).

La justificación de la posibilidad de este tratamiento - alternativo de los activos en la base imponible se debe a que ambos conducen a una base de idéntico valor actualizado. Quizá un ejemplo sirva para clarificar esta identidad. Supongamos un contribuyente que deposita 10.000.- ptas. en una cuenta de ahorro a un 10 % de interés en el año. En el año 2, retira las 10.000.- ptas. del depósito más las 1.000.- ptas. de intereses y los destina a la compra de bienes de consumo. Si la cuenta de ahorro es una cuenta calificada, el contribuyente reduciría su base imponible en 10.000.- ptas. en el año 1 y la incrementaría en 11.000.- ptas. en el año 2. Con un tipo de interés del 10 %, el valor actualizado en el ejercicio 1 - de la base imponible del ejercicio 2 sería de $\frac{11.000}{(1+0.10)} = 10.000$. Supongamos ahora que la cuenta de ahorro es una cuenta no calificada. En este caso, el sujeto no puede practicar la deducción inmediata por el depósito, pero no se le grava por los - intereses devengados ni el principal retirado en el ejercicio

2. La base imponible en el ejercicio 1 sería 10.000.- ptas. más elevada y el valor actualizado de la base imponible en el año 2 sería 10.000.- ptas. más reducido, que si se utiliza el sistema de cuentas calificadas. En otras palabras, permitir la deducción por compra de activos y gravar los reintegros - tratamiento de cuentas calificadas - es equivalente a no permitir la deducción por compra de activos y dejar exentos los rendimientos del capital - tratamiento del pago anticipado.

Las consecuencias para la administración de estas dos fórmulas de gravamen de la adquisición de activos sería idéntica - en términos de valor actualizado. Si el individuo utilizó el -- sistema de cuentas calificadas, la Administración recaudaría -- sobre una base de 11.000.- ptas. en el año 2. Si los intereses estuvieran exentos y no se permitiese la deducción inmediata -- del activo, la Administración recaudaría sobre una base de ---- 10.000.- ptas. en el año 1, que a un tipo de interés del 10 % - supone una recaudación de 11.000.- ptas. en el año 2. Suponiendo el mantenimiento de tipos medios de gravamen, la Administración obtendría el mismo nivel de recaudación al final del ejercicio 2 en ambos casos.

La única diferencia es que con el método de cuentas calificadas el pago del impuesto se difiere en el tiempo en relación al sistema de pago anticipado.

4.3.3.- Gestión de los sistemas de deducción por inversiones en un IFC.

Como hemos destacado en el IFC, los individuos pueden optar entre dos formas esencialmente equivalentes - de gestionar las inversiones:

- Cuando se trate de inversiones en "cuentas calificadas", pertenecientes a una relación preestablecida, el tratamiento será como sigue: la adquisición de estos activos será deducible de la base y cada ejercicio se corregirá la base en el importe de las contribuciones netas a di--

chos activos. Así, las aportaciones disminuirán la base, mientras que los reintegros la incrementarán. Si los reintegros superan a las aportaciones en un ejercicio, la diferencia sería añadida a la base imponible. De esta manera, los rendimientos de la inversión realizada en cuentas calificadas se gravan solo cuando se reintegran.

- Alternativamente, en el caso de ahorros no depositados en cuentas calificadas, el tratamiento sera distinto - en la práctica aunque el resultado equivalente. No se deducirá su adquisición, pero en contrapartida ni los intereses recibidos, ni los reintegros ni la posible ganancia de capital que se produjera en su enajenación se computaría como parte integrante de la base imponible.

CUADRO 4.

TRATAMIENTO FISCAL DE LOS ACTIVOS BAJO UN IFC.-

| | Cuentas calificadas | Cuentas no calificadas |
|----------------------------------|---|---|
| 1. Activos financieros | Adquisiciones deducibles; gravadas todas las percepciones de rendimientos y amortización del principal. | Adquisiciones no deducibles; no gravados intereses, rendimientos y amortización de principal. |
| 2. Bienes de consumo - duradero. | No aplicable | Adquisiciones no deducibles; enajenaciones no incluidas en la base imponible. |
| 3. Créditos | Recepción en base imponible. Reintegro deducible. | Recepción no gravada. Devolución no deducible. |
| 4. Empresas familiares.* | Todo gasto deducible incluyendo gastos de capital, - Todos los ingresos gravados | No aplicable. |

* Empresas pequeñas poseídas y explotadas por empresario individual.

Una de las grandes ventajas de la existencia de este tratamiento alternativo de las inversiones en el contexto fiscal consiste en la enorme flexibilidad que facilita al contribuyente a la hora de planificar sus obligaciones fiscales. Ello minimizaría
.../...

la necesidad de disposiciones especiales tendentes a promediar el consumo evitando grandes acumulaciones de consumo en periodos concretos. Es el propio contribuyente el que a través de sus decisiones promedia su consumo para evitar el juego de tipos marginales elevados en un ejercicio concreto. El informe -- también muestra como este tratamiento de activos y créditos -- simplifica la determinación de la base imponible.

Desde el punto de vista de gestión, el cambio más significativo de un IFC consiste en que el contribuyente recibirá de la entidad financiera correspondiente un extracto anual de los reintegros y depósitos netos de cualquier cuenta calificada. -- Si los depósitos superan a los reintegros, la diferencia debería restarse de la base imponible. Si los reintegros superan a los depósitos, la diferencia sería acumulada a la base imponible del ejercicio.

Los dividendos, intereses y ganancias de capital realizadas, procedentes de inversiones que no tienen la consideración de cuentas calificadas no se declararían en el impreso y no se incluirían en el cálculo de la base. El fundamento de esta actuación se basa en el hecho de que el impuesto fué anticipado, por cuanto no se practicó ninguna deducción en el momento de su adquisición. Las donaciones y herencias recibidas serían incluidas en la base imponible, siempre y cuando no se aplicasen en cuentas calificadas. Se podría permitir cierta deducción por las donaciones y herencias realizadas. La identidad del receptor de la donación exenta debería figurar en la declaración del donante, estableciendo así un sistema de declaración que permita controlar el flujo de estas operaciones.

4.3.4.- Otras diferencias entre IFC e IER.-

Además de las diferencias sustanciales en la definición de las bases imponibles y en el tratamiento especial de las inversiones, debemos destacar otros aspectos:

- 1.- Los bienes de consumo duradero (automóviles, viviendas, -- etc.) serían tratados como activos no incluidos en "cuentas

../...

calificadas", por lo que no se permitiría la deducción por la compra del elemento, aunque los ingresos procedentes de la venta de estos elementos no serían incluidos en la base imponible. La razón de esta solución es que el precio del bien refleja el valor actualizado esperado de la corriente de servicios futura. Si se pretendiese gravar el flujo de servicios anuales directos exigiría la cuantificación de la depreciación anual y el valor renta imputado al valor del activo. Ello introduciría complejidades innecesarias dentro del sistema de IFC.

- 2.- En cuanto al tratamiento de las donaciones y herencias, - si éstas se reciben serían incluidas en la base, mientras que las donaciones efectuadas por el contribuyente se --- excluirían de la base. Esta interpretación ha originado - una fuerte crítica por cuanto este tratamiento puede provocar un incentivo a la evasión fiscal practicando donaciones elevadas hacia contribuyentes de bajo consumo. (23). Se supone que con un IFC continuaría funcionando un impuesto independiente que gravase las transferencias de patrimonio por herencia o legado, como el actual impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- 3.- Planes de pensiones y Seguridad Social. Serían consideradas como aportaciones a cuentas calificadas tanto si se - realizan por el trabajador o el patrón. De este modo, las contribuciones no se incluirían en la base, mientras que las pensiones se incluirían en su totalidad.
- 4.- Intereses de bonos estatales y locales. Con un modelo IFC este tipo de intereses quedaría exento siempre y cuando - los valores no tuviesen consideración de "cuenta calificada". Si los bonos tuviesen la consideración de cuenta calificada, las aportaciones a ella serían deducibles (precio de compra de los bonos) mientras que los intereses y el reintegro del principal dedicado al consumo quedarían sujetos a gravamen.
- 5.- Intereses pagados. En un IFC si un crédito fuese califi--

cado, el montante inicial del crédito sería gravable, - mientras que los intereses y la devolución del principal serían fiscalmente deducibles. En valores actuales, el efecto neto del crédito sobre la base imponible sería de cero.

6.- El impuesto sobre sociedades desaparecería por cuanto - no sería necesario gravar los beneficios sociales no distribuidos. Las compras de acciones a través de cuentas calificadas son fiscalmente deducibles, mientras que todos los reintegros de estas cuentas calificadas se incluirían en la base imponible. Las plusvalías derivadas de la enajenación de acciones, dividendos e intereses, - si se reinvierten en la cuenta calificada, no serán gravables.

7.- El IFC tiende a dar un tratamiento fiscal neutral a las diferentes formas de inversión. De esta manera se logrará una mejor utilización del capital disponible, así como eliminará el desincentivo a la formación de capital que subyace en el concepto fiscal de renta.

4.3.5.- Definición y tratamiento de la unidad contribuyente. Estructura de la tarifa.

En un IFC, la familia debería continuar - siendo la unidad contribuyente básica. Realmente, la problemática planteada en cuanto a tal decisión es muy similar a la que existe en un impuesto sobre la renta. Se defiende la familia con el fin de graduar la capacidad contributiva de la misma, siendo necesario acumular el gasto realizado por las personas que la integran. La unidad familiar básica estará generalmente formada por los conyuges y los hijos menores de cierta edad fijada legalmente. Con el fin de graduar esa capacidad contributiva se desarrollan un conjunto de -- gastos fiscalmente deducibles:

- Deducción general.
- Deducción por dependientes.

- Gastos médicos.
- Contribuciones benéficas, etc.

En cuanto a la estructura tarifaria, el informe Bradford elabora una propuesta concreta del IFC en la que se establece una exención de 800 \$ (1.400 \$) (224.000 ptas. de 1.984)⁽²⁴⁾ por miembro de la unidad familiar contribuyente y de 1.500 \$ (2.625 \$) (420.000.- ptas. de 1.984) por declaración, al mismo tiempo que propone la siguiente escala simplificada para - declaraciones conjuntas:

| Trenos de renta (1.977) | Ajustados por inflación 1.976-1.984 (\$) | Trenos de renta ajustados (Ptas) | Tipo impositivo marginal |
|-------------------------|--|----------------------------------|--------------------------|
| 0 - 5.200 | 0 - 9.100 | 0 - 1.456.000 | 10 % |
| 5.200 - 30.000 | 9.100 - 52.500 | 1.456.000 - 8.400.000 | 28 % |
| 30.000 - | superior a 52.000 | superior a 8.400.000 | 40 % |

Para declaraciones individuales, la escala sería la siguiente:

| | | | |
|-------------------|-------------------|----------------------|------|
| 0 - 3.200 | 0 - 5.600 | 0 - 896.000 | 10 % |
| 3.200 - 30.000 | 5.600 - 52.500 | 896.000 - 8.400.000 | 26 % |
| superior a 30.000 | superior a 52.000 | superior a 8.400.000 | 40 % |

Los cabezas de familia, como en la legislación actual, pagarán un promedio de las cuotas obtenidas por aplicación de una y otra escala.

El informe estima que con estas características se podrían aumentar los actuales ingresos fiscales norteamericanos, manteniendo aproximadamente la misma distribución vertical de la carga impositiva.

4.4.- Aspectos cuantitativos.

El Capítulo 5º recoge un análisis cuantitativo de --

../...

ambos modelos y los compara con la legislación actual. Después de explicar como se ha confeccionado la base de datos representativa de las características de la población USA, lleva a cabo una serie de estimaciones del concepto de renta (Renta Bruta Ajustada, Renta económica, Componentes de la actual base imponible del IR, Renta Extensiva) procediendo a su comparación. La primera conclusión alcanzada es que sería posible reemplazar tanto el actual Impuesto sobre la Renta de las personas físicas como el Impuesto de Sociedades con un impuesto personal y proporcional sobre la renta. Se podría conceder una exención por contribuyente y dependientes, pero también podría eliminarse en beneficio de un tipo impositivo más reducido. Las dos versiones de impuesto proporcional sobre la renta extensiva permitirían recaudar el mismo nivel de recaudación que con el actual IR, -- con la siguiente estructura: sin exención y con tipo impositivo del 14'35 % sobre la base extensiva de renta, o con exención de 1.500 \$ por contribuyente y dependiente y un tipo fijo del ---- 19'35 % sobre la renta extensiva que supere las exenciones. El sistema que permite la exención se aproximaría en mayor medida a la actual distribución de las cargas fiscales, alcanzándose una distribución casi idéntica si se permite una reducida horquilla de tipos impositivos graduados ⁽²⁵⁾.

Si se utiliza el modelo IER, el CUADRO 5 recoge la variación de la renta gravable a partir de la legislación actual como resultado de la utilización del modelo IER. El incremento en la renta sujeta a gravamen es importante, aproximadamente 1/3 de la renta imponible actual. Esta sustancial ampliación de la base imponible ha permitido una importante reducción de los tipos impositivos, obteniendo un nivel de recaudación bastante -- próximo al actual.

Si se analiza el modelo IFC, el CUADRO 6 permite comparar las bases sujetas a gravamen en ambos modelos, de manera que la cuantía de flujos de caja sujeta a gravamen, en términos agregados por tramos de consumo bruto es alrededor de un 7 % menor -- que la cuantía de renta extensiva sujeta a gravamen. Sin embargo, la cuantía de flujos de caja sujeta a gravamen es un 23 % -

CUADRO 5

BASE IMPONIBLE EN LA PROPUESTA DE IMPUESTO EXTENSIVO SOBRE LA RENTA

(NIVELES 1.976)

| TRAMOS DE RENTA EXTENSIVA | RENTA EXTENSIVA | DEDUCCIONES POR CUIDADOS INFANTILES Y TRABAJADORES SECUNDARIOS | EXENCIONES 1/ | RENTA EXTENSIVA SUJETA A GRAVAMEN 2/ | RENTA GRAVABLE LEGISLACION ACTUAL | VARIACIONES EN LA RENTA GRAVABLE |
|---------------------------|-----------------|--|---------------|--------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| (\$000) | (.....) | MILES DE MILLONES | | | | |
| 0 - MENOS DE 0 | -3.6 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.8 | -0.8 |
| 0 - 5 | 81.0 | -0.1 | -68.0 | 12.9 | 10.1 | 2.8 |
| 5 - 10 | 171.2 | -1.5 | -83.5 | 86.1 | 69.2 | 16.9 |
| 10 - 15 | 205.7 | -4.4 | -71.7 | 129.6 | 111.3 | 18.3 |
| 15 - 20 | 209.1 | -6.6 | -57.1 | 145.4 | 129.9 | 15.5 |
| 20 - 30 | 253.7 | -8.2 | -51.4 | 194.1 | 164.6 | 29.5 |
| 30 - 50 | 169.0 | -3.1 | -21.4 | 144.5 | 97.0 | 47.5 |
| 50 - 100 | 120.2 | -1.0 | -8.5 | 110.7 | 54.7 | 56.0 |
| 100 ó MAS | 63.5 | -0.3 | -2.0 | 61.2 | 31.7 | 29.5 |
| TOTAL | 1,269.9 | -25.3 | -363.6 | 884.5 | 669.2 | 215.2 |

Office of the Secretary of the Treasury. Office of Tax Analysis.

1/ Los valores recogidos no incluyen el valor de las exenciones que, si fuesen permitidas, reducirían la renta extensiva sujeta a gravamen por debajo de cero.

2/ Dado que la renta extensiva sujeta a gravamen no puede ser menor que cero, ésta es superior a la suma de las tres primeras columnas por la cuantía de la renta negativa en el primer tramo de renta extensiva.

| TRAMOS DE CONSUMO BRUTO | NUMERO DE UNIDADES CONTRIBUYENTES 1/ | CONSUMO BRUTO | DEDUCCIONES POR CUIDADO INFANTIL Y TRABAJADORES SECUNDARIOS | EXENCIONES 2/ | FLUJOS DE CAJA SUJETOS A GRAVAMEN |
|-------------------------|---|---------------|---|------------------|-----------------------------------|
| (\$000) | (..MILLONES..) | (.....) | \$ MILES DE MILLONES | | |
| MENOS DE 0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 0 - 5 | 40.7 | 84.2 | -0.1 | -66.2 | 17.9 |
| 5 - 10 | 24.3 | 178.9 | -1.8 | -76.6 | 100.5 |
| 10 - 15 | 17.9 | 221.4 | -5.7 | -67.1 | 148.6 |
| 15 - 20 | 11.8 | 202.9 | -7.3 | -47.8 | 147.8 |
| 20 - 30 | 8.7 | 208.5 | -6.8 | -36.0 | 165.6 |
| 30 - 50 | 3.7 | 136.3 | -2.6 | -14.9 | 118.8 |
| 50 - 100 | 1.3 | 88.2 | -0.8 | -5.5 | 81.9 |
| 100 ó MAS | 0.3 | 40.6 | -0.2 | -1.1 | 39.2 |
| TOTAL | 108.6 | 1.160.9 | -25.3 | -315.2 | 820.4 |

Office of the Secretary of the Treasury. Office of Tax Analysis.

1/ Incluye todas las unidades contribuyentes tanto si cumplen declaraciones o pagan cuotas en la legislación actual como si no lo hacen.

2/ Las cantidades recogidas no incluyen el valor de las exenciones que, aunque permitidas, reducirían el flujo de caja sujeto a gravamen por debajo de cero.

superior a la renta imponible actual. Corolario, a pesar de --- que el ahorro sea deducible, el modelo IFC conllevaría un importante incremento en la base imponible.

4.5.- Problemas de transición.

Por último, el Capítulo 6º plantea los problemas de transición desde el sistema fiscal existente hacia el teórico - propuesto. Como afirma el Prof. Feldstein⁽²⁶⁾, uno de los rasgos generales a que responden las modernas ofertas de reforma fiscal es la de reducir las posibles ganancias o pérdidas inesperadas, originadas por los cambios tributarios sugeridos, facilitando la transición hacia la nueva estructura fiscal. Para -- ello es necesario arbitrar mecanismos de compensación para facilitar dicha transición. Como afirma el informe, las importantes modificaciones en la legislación fiscal provocarán sin duda --- fuertes y repentinos cambios en el patrimonio y en los flujos - futuros de renta de impuestos de ciertos contribuyentes. Las -- normas de transición son necesarias con el fin de minimizar las ganancias o pérdidas derivadas del cambio a aquellos individuos cuyas decisiones de inversión estaban determinadas por las disposiciones de la legislación anterior. Aunque el informe se centra en la elaboración de aproximaciones a un sistema impositivo ideal, se estudian los principales problemas de la transición y se apuntan las posibles soluciones como propuestas específicas.

Esta transición plantea dos problemas separados pero relacionados:

- 1.- Los cambios en las reglas de tributación de las rentas del capital implicaría cambios en el valor relativo de los activos que ocurrirían cuando los cambios en la legislación alterasen el valor actualizado y esperado del flujo de rentas netas de impuestos que se obtendrían por la inversión - actual en el futuro. Se plantearían problemas de equidad en el caso de - - - - - que hubieran adquirido un tipo particular de activo bajo el actual sistema fiscal. De igual modo, los cambios en el sistema pueden suponer a algunos inversores beneficios extraordinarios.

Los efectos de los cambios impositivos en el valor de los activos serfa diferente para los cambios en el nivel - medio de gravamen de los rendimientos asociados y para los cambios en los tipos relativos de gravamen sobre los diferentes activos. Por ejemplo, un cambio en el nivel medio - de gravamen aplicable a la totalidad de la renta procedente de la inversión, si bien afectaría al rendimiento neto futuro, no modificarfa de forma significativa los precios de los activos individuales. Por contra, un incremento en el tipo relativo de gravamen de cualquier activo individual darfa lugar a una caída en el precio de ese activo. La elevación de los tipos relativos de gravamen aplicable a la - renta del capital en diversos sectores con trato fiscal favorable provocaría cambios inmediatos en los precios de -- los activos que serfan generalmente mayores para los tftulos de renta fija que para los tftulos de renta variable; serfa mayor para los activos especfficos de una industria determinada que para los activos que puedan desplazarse de una industria a otra; y mayor para los activos cuya oferta solo puede modificarse lentamente que para aquellos cuya - oferta puede modificarse rápidamente.

- 2.- Los cambios en la legislación fiscal plantean cuestiones - relativas a como tratar las rentas devengadas antes de la fecha efectiva de entrada en vigor del cambio, pero no sujetas aún a impuesto (problema de traslación). En el ---- actual sistema fiscal, la renta no es siempre gravada a medida que se devenga. Por ejemplo, los incrementos en el neto patrimonial en forma de ganancias de capital no se gravan antes de su realización. Por consiguiente, un cambio - en el tipo de gravamen aplicable a las ganancias realiza-- das de capital alteraría la obligación fiscal de las ganancias devengadas, pero no realizadas, antes de la fecha de entrada efectiva en vigor de la reforma fiscal. El problema de los cambios en la estructura temporal de las obligaciones fiscales serfa especialmente grave si el sistema -- fiscal actual fuera modificado hacia una base consumo como se verá más adelante al analizar los elementos técnico-tri

butarios de un impuesto progresivo al gasto.

Planteado el problema se trata de construir unos instrumentos que , mejorando los problemas de la transición, cumplan las siguientes condiciones:

- sencillez.- estas normas no deberían introducir por sí mismas nuevas complejidades en la legislación fiscal.
- minimización de los problemas de incentivación.- no debería existir un incentivo especial para comprar o -- vender determinadas clases de activos justo antes o después de la fecha de entrada en vigor -- de la nueva ley.
- minimización de los efectos indeseables sobre la riqueza.- moderar las pérdidas de riqueza en las carteras de activos de los sujetos que pierden sus ventajas fiscales, así como las ganancias de aquellos cuyos activos son relativamente favorecidos

El informe propone dos métodos para moderar los efectos de la reforma fiscal sobre la riqueza:

- * exoneración de la nueva normativa a los activos existentes respetando o dando un trato preferencial por los derechos -- adquiridos ("grandfathering").
- * ajuste gradual que consiste en la introducción paulatina y gradual de la nueva normativa. Por ejemplo, en el caso USA se podría introducir lentamente el gravamen de los intereses de los bonos locales (hoy exentos), incluyendo un 10 % adicional de los intereses en la base imponible de cada año durante 10 años.

Una posible variante sería combinar ambas técnicas adoptando de forma inmediata la nueva normativa para los activos nuevos, mientras que para los ya existentes se llevaría a ---

cabo una aplicación gradual.

El informe presenta propuestas específicas para el uso de estos instrumentos en los cambios proyectados en el área fiscal. No obstante, por su interés para nuestro estudio, nos detendremos en la propuesta de transición a un IFC.

4.5.1.- Transición del actual IR al IFC.

Es preciso señalar de entrada que los problemas que surgen en la transición hacia un IFC son considerables y que todos los métodos tienen importantes limitaciones que se concentran en las dificultades administrativas y en las posibles injusticias distributivas. En resumen, el plan de transición propuesto mantendría, durante un cierto periodo (≈ 10 años), conjuntamente el actual Impuesto sobre la Renta y el IFC hasta la total conversión en un IFC. Durante el periodo de transición, los sujetos determinarían su obligación fiscal bajo ambos sistemas y se les exigiría pagar la mayor de las dos. El impuesto sobre la renta de sociedades se mantendría en forma provisional y desaparecería al término del periodo. Las ganancias de capital devengadas y no realizadas se "extraerían" del sistema y serían gravadas en un momento del tiempo a los tipos corrientes de las ganancias de capital. El pago del impuesto sobre las ganancias de capital podría ser fraccionado y aplazado, cargando el tipo de interés básico o preferencial, para evitar fuertes pagos en un momento dado del periodo de transición.

Las principales desventajas de este programa de transición son:

- a) exigiría una fecha de reconocimiento de las ganancias de capital que supondría un elevado coste administrativo para el sistema en ese momento.
- b) obligaría a los contribuyentes a cumplimentar dos tipos de declaraciones fiscales durante un periodo dado, lo cual implicaría un alejamiento temporal de objetivo de sencillez -

antes comentado.

El informe, por último, señala una serie de planes alternativos de transición tratando de conjugar las ventajas e inconvenientes de los métodos básicos.

El informe Bradford, en cierta medida, puede ser considerado como un precedente próximo del Informe Meade salvando las diferencias de contexto en función de la situación económica y -- fiscal en la que se inscriben.

Como afirma el Prof. Shoup⁽²⁷⁾ "el Blueprints rinde un notable servicio a la hora de enfocar cuidadosamente las dos formas posibles de reforma: un IER con tres tramos y un IFC. El nos estimula a desarrollar ambas por el orden, nivel técnico, facilidad argumental del documento que, sin lugar a dudas, pasará a ser un clásico del análisis fiscal".

5.- EL INFORME MEADE: UNA PROPUESTA DE IMPUESTO AL GASTO EN EL REINO UNIDO.

El informe Meade es producto de los trabajos de una comisión creada y financiada por el Institute for Fiscal Studies dirigida por el Premio Nobel J.E. Meade. Los trabajos comenzaron en 1.975 y se prorrogaron hasta la publicación de "The Structure and Reform of Direct Taxation" en Enero de 1.978. Como afirma el Prof. J.A. Kay⁽²⁸⁾, "el informe Meade es al impuesto al gasto lo que el informe Carter fué al impuesto extensivo sobre la renta, esto es, un análisis exhaustivo de las consecuencias e implicaciones de la figura y sus principales propuestas para -- aplicarla". Sin duda, constituye un estudio sistemático de modernas e ingeniosas tesis alternativas sobre los sistemas fiscales vigentes, fundamentado en un profundo conocimiento de la -- teoría fiscal.

La idea que subyace en el informe es que en el periodo en que nos encontramos es preciso unas actuaciones eficientes de estímulo al crecimiento económico, al cual debe coadyuvar to

do sistema fiscal eficiente, pero sin olvidar el objetivo de - una mayor justicia social y un reparto más equitativo de las - cargas fiscales. La tesis central se apoya en la idea de que - la tributación sobre el gasto (renta gastada en contraposición a la renta adquirida) hará más sencilla tal conciliación. En resumidas cuentas, el sistema tributario "Meade" propone un marco estructural en el cual se aliente y facilite la actuación de la fuerza de mercado, y que se ocupe de aspectos tales como:

- * eficacia.
- * eliminación de distorsiones tributarias.
- * acumulación de capital, con sus consecuencias sobre el crecimiento económico.

pero sin olvidar aspectos redistributivos y de equidad, mediante el juego de:

- progresividad.
- mecanismos de Seguridad Social.
- especial consideración de la tributación sobre la riqueza.

El informe se puede dividir, fundamentalmente, en dos partes:

1. Consideraciones en torno a las características que debe reunir una estructura tributaria moderna y discusión de la validez de los criterios de renta, riqueza y gasto como bases impositivas.

Dentro de esta primera parte se desarrollan los principios que debe poseer una estructura tributaria estable y aceptable, siguiendo las máximas de la imposición de Adam Smith y otras de nuevo cuño. Así un sistema fiscal debe ser:

- políticamente estable ----- obviando los problemas de ajuste que conlleva todo cambio de la - estructura fiscal tanto para la - Administración como para el con--tribuyente.
- neutral ----- limitación de distorsiones del -- sistema impositivo sobre el siste

ma económico y social.

- equitativo ----- intento de lograr una sociedad -
 menos desigual.
- flexible ----- posibilidad de actuación como ins-
 trumento de política económica -
 conjuntural.
- Amén de unos aspectos internacionales y unos aspectos admini-
nistrativos y de transición derivados los últimos de la ne-
cesidad de que todo sistema tributario ha de originar cos-
tes administrativos moderados, y que los periodos de transi-
ción no deben aumentar la carga administrativa ni dañar la
equidad horizontal.

2. Defectos del actual sistema británico de imposición - directa.

- a) consideraciones en torno a la base imponible de la imposición directa en el Reino Unido.
- b) estudio de la carga tributaria y su distribución.
- c) conocimientos de los efectos de la inflación en el sistema.

Muchos de estos problemas que veremos a continuación pueden ser muy bien asimilados a otros sistemas impositivos, por lo cual tanto en su planteamiento de los problemas como en sus alternativas de resolución, el informe Meade conlleva una fuerte dosis de generalidad que le hace trascender más allá de las fronteras británicas y que le confieren fuerte vigencia en otros sistemas fiscales parejos.

5.1.- Crítica al sistema tributario establecido.

1.- La existencia de una base imponible muy erosio
nada a través de las sucesivas introducciones de deducciones
y desgravaciones en la imposición sobre la renta, permite que
tal gravamen no incida sobre la renta global, sino sobre tal
base erosionada, lo cual plantea serias dudas sobre la vigen-
cia de la filosofía primitiva que soportaba tal impuesto.

Como consecuencia de esta erosión, el rendimiento del ahorro depende del canal que utilice para colocar el capital. Ciertas formas de ahorro están fuertemente gravadas y otras subvencionadas, con lo cual al variar la carga tributaria sobre el ahorro de forma arbitraria se ofrece al contribuyente posibilidades de evitar el pago impositivo. --- Existirán diferencias de imposición si:

- canaliza el ahorro a través de alguna forma institucional.
- lo utiliza en una empresa societaria o no.
- adquiere obligaciones y acciones.
- el beneficio de la inversión se distribuye o reinvierte en la empresa.

También existirán diferencias según el tratamiento -- fiscal que se de por depreciación de los activos reales en que se materialice el ahorro.

Todo ello redunda en unos graves efectos distorsionantes sobre el mercado de capital, que implican que el mercado de capitales no puede asignar eficazmente los recursos - en el sistema tributario vigente.

2.- Trastornos importantes producidos en los extremos de la escala impositiva de la renta.

- a) Los tipos marginales altos en la parte de arriba de la escala suponen graves distorsiones en las decisiones de trabajo y ahorro, ya que el rendimiento derivado de ambos puede hacerse tan pequeño que no hace rentable su aplicación. En definitiva, son más importantes los desincentivos al trabajo y al ahorro que la recaudación extra obtenida que nunca podrá ser importante como consecuencia de tales desincentivos. - Todo ello redunda en perjuicio del bienestar de toda la sociedad ("exceso de gravamen").
- b) Solapamiento de dos sistemas fiscales: renta y seguridad social, lo cual origina, en los escalones bajos de renta, que aumentos de los ingresos queden grava-

dos al 100 % o más cuando dejan de percibirse ciertos beneficios sociales a causa de estos aumentos ("trampa de la pobreza").

3.- La inflación es un problema grave ya que distorsiona la progresividad de la imposición y la valoración de activos y pasivos, con sus repercusiones sobre el reparto de la carga tributaria. Tal alteración obligaría, por equidad y eficacia, a indiciar el sistema impositivo.

5.2.- Propuestas del Comité. Alternativas.

Quizá, el núcleo básico del problema sea la mezcla indiscriminada de componentes de un sistema de renta y de --- otros de gasto en la tributación directa y dentro de un contexto inflacionario. La necesidad de Reforma es evidente para el Comité y así surgen una serie de propuestas que, a groso modo, son las siguientes:

- . Transformación gradual del sistema de imposición sobre la renta de personas físicas y de tributación de ganancias de capital, en un sistema de imposición progresiva sobre el gasto que puede adoptar alternativas diversas.
- . Reforma paralela del impuesto de sociedades, ajustando su base imponible al concepto de "flujo de fondos".
- . Si se acepta la base de gasto, se recomienda un conjunto de impuestos renovados sobre el capital que discriminen contra la riqueza heredada (imposición progresiva sobre las adquisiciones lucrativas de riqueza) o, - alternativamente, una tributación más moderada sobre la riqueza transmitida gratuitamente, junto con un impuesto progresivo sobre el patrimonio neto, para incidir - fiscalmente en la riqueza acumulada por el ahorro o las ganancias de capital.
- . Caso de no aceptarse las anteriores propuestas, propone una ampliación y corrección de la base imponible de renta para lograr un impuesto extensivo sobre la renta y - un impuesto de sociedades que grave beneficios reales.

En resumen, se plantean dos alternativas:

ALTERNATIVA I:

- Impuesto extensivo sobre la renta.
- Impuesto de sociedades que grave beneficios reales.

ALTERNATIVA II:

- Impuesto sobre el gasto personal de carácter progresivo.
- Impuesto sobre flujos de fondos en sociedades.
- Gravamen sobre la riqueza.

Estudiaremos a continuación cada una de las alternativas que propone el informe:

5.3.- Alternativa I: Imposición extensiva sobre la --
renta.

Impuesto sobre beneficios reales
de sociedades.

Se trata de lograr un concepto lo más amplio posible (extensivo) de renta fiscal, como base imponible de la imposición directa. Para ello, se sigue el planteamiento de Henry Simons, según el cual, la renta fiscal se define como la suma algebraica del valor de mercado de los derechos ejercidos en consumo durante el ejercicio, y, el -- cambio de valor de los derechos de propiedad del individuo entre el principio y el final del período impositivo.

$$\text{renta fiscal} = \text{Consumo} \pm \text{variaciones patrimoniales}$$

Para lograr una actuación correcta de la imposición -- sobre la renta en el contexto de los sistemas impositivos modernos, es necesaria una ampliación seria de la base de renta. Esto implicaría una serie de reformas de carácter -- administrativo muy complejas, llegando la Comisión a afirmar que la complejidad de tales reformas harían más deseable la transformación del sistema tributario hacia la vía del gasto. Tales reformas necesarias para la ampliación de la base serían:

- a) Incluir las ganancias de capital en la base imponible, -- con los métodos de promediación y de ajustes por inflación.

../...

- b) Ajustar por la inflación el gravamen de todo tipo de rentas de capital.
- c) Sujetar a tributación las pensiones y ganancias de capital obtenidas por los Fondos de pensiones.
- d) Modificación de la política tributaria seguida con los -- seguros de vida (no admitiendo la deducción fiscal de -- las primas en el IRPF).
- e) Integrar el impuesto sobre la renta y el que recae sobre sociedades.
- f) En el campo de la tributación empresarial admitir solo -- la depreciación económica, ajustada al nivel existente -- de inflación, y negar las desgravaciones de capital al -- 100 %.

Bien, como hemos dicho, estas reformas plantean serios problemas. Las razones de tal dificultad son, sucintamente:

- Integración de los gastos de capital en la base de renta.
- Determinación correcta de la depreciación real.
- Gravamen de pensiones.
- Diferenciación entre capital y renta en periodos de inflación, para medir, de una forma cierta, la renta.

- 5.4.- Alternativa II: -Impuesto progresivo sobre el -- gasto.
- Impuesto sobre flujo de fondos de sociedades.
 - Gravamen sobre la riqueza.

Antes de entrar de lleno en la mecánica de esta alternativa desglosando cada una de las figuras, es preciso resaltar que en todo el informe se trasluce un "animus operandi" basado en la superioridad de la base del gasto y cuyos argumentos vamos a reflejar a continuación:

- a) Con respecto a la equidad, se mantiene que el criterio -- de capacidad de pago debe definirse en función de lo que detrae del producto de la comunidad y no en función de lo que produce. Con una consecuencia clara y es que la imposición sobre el gasto incentiva el ahorro y la inver---

sión, penalizando a los que mantienen un alto nivel de vida en el consumo del patrimonio.

- b) Con respecto a la eficiencia, evita la doble tributación del ahorro en el impuesto sobre la renta. La exención -- del ahorro en la imposición sobre el gasto implica, en -- contraste con el gravamen sobre la renta, que el rendi-- miento para el ahorrador iguale al rendimiento de la inversión financiada. El ahorro y la inversión pueden verse incentivados utilizando la forma tributaria del gasto, evitándose distorsiones originadas por la imposición sobre la renta en los mercados de capitales.

Por otra parte, en evitación de que la inflación actúe como impuesto arbitrario que escapa al control parlamentario, se hace necesario diseñar mecanismos de indicación impositiva. Pero una correcta indicación exige:

- i) ajuste de los valores de elementos del activo y pasivo para distinguir entre renta y capital en términos reales: ajustes en créditos, inventarios, depreciación, ganancias de capital, etc.
- ii) ajuste de las tarifas progresivas en escalones, desgravaciones personales.

La imposición progresiva sobre el gasto solo requiere el ajuste por escalones de la tarifa progresiva. De aquí -- se infiere que el consumo y la riqueza son mejores bases -- impositivas que la renta en épocas inflacionarias.

- c) En relación a aspectos administrativos, aunque la imposición sobre el gasto plantea serios problemas, el informe cree que son salvables. Destacando la preponderancia de tal imposición en aspectos tan importantes como la eliminación de dificultades derivadas del gravamen de las ganancias de capital o la diferenciación fiscal entre rentas de trabajo y de inversión para gravarlas más justamente.

d) En relación a aspectos redistributivos, la exención del ahorro que conlleva la imposición sobre el gasto produce un incremento en la acumulación de capital, con lo cual se incrementan las desigualdades de riqueza. Para manter ciertos efectos redistributivos será necesaria una tributación de tal capital. De lo que se deriva la necesidad de un impuesto anual sobre el patrimonio (IAP), -- aunque quizá sea más conveniente cierto tipo de figura -- que grave las adquisiciones lucrativas de riqueza, ya que la transmisión intergeneracional es la principal explicación de las concentraciones de patrimonio, aparte de -- consideraciones sociales que dictan que la riqueza adquirida sin esfuerzo debe soportar mayor presión fiscal que la acumulada con el propio esfuerzo. Otro tipo de consideraciones que explican la adscripción de la riqueza como base imponible tienen su fundamento en la equidad, en su doble aspecto de equidad horizontal, en cuanto que la propiedad rinde beneficios síquicos gravables, y de equidad vertical, en cuanto que pretende evitar o reducir -- las desigualdades de patrimonio y concentraciones de riqueza.

Pasamos al análisis de cada una de las figuras que conforman esta alternativa:

A) IMPUESTO SOBRE EL GASTO PERSONAL PROGRESIVO.

El informe Meade sugiere la implantación de un impuesto progresivo de carácter personal (esto es, con capacidad de promover mayor igualdad económica) que grave el valor monetario total de bienes y servicios consumidos durante el período fiscal, constituyendo tal valor una medida del bienestar económico del contribuyente.

El primer problema que conlleva la imposición sobre el gasto personal es la dificultad de calcular el consumo que, en cualquier caso, tiene que ser calculado de forma indirecta. Con el fin de clarificar este aspecto, trataremos de -- dar una idea genérica del método de cálculo, teniendo en --

cuenta que este método llamado del ajuste de la renta permite la implantación de un impuesto universal sobre el gasto (IUG).

El "método del ajuste de renta" considera:

- A: Renta del sujeto.
- B: Ingresos por otros conceptos.
- (Ver cuadro 7) C: Gastos efectuados con finalidad distinta del consumo.
- $A+B-C$ = Diferencia Imponible (Gasto en consumo).

En resumidas cuentas, este método consiste en sustraer a la renta personal del contribuyente el ahorro neto o sumarle el desahorro neto, para llegar a la diferencia imponible.

Según el informe, el método de ajuste de la renta es -deseable ya que permite la implantación de un impuesto universal sobre el gasto (IUG) y dentro de un esquema de imposición personal se debe preferir este sistema ya que se regula la capacidad de pago del contribuyente desde el primero hasta el último escalón.

Sin embargo, la implantación del IUG plantea dos órdenes de problemas:

a) Administrativos:

1. Para ajustar la renta por el ahorro y el desahorro efectuado durante el ejercicio no puede considerarse todos los tipos posibles de activos. - Para ello, los activos se dividirían en:
 - Activos especificados -- activos registrados.
 - Activos no especificados -- activos no registrados.
 Sólo el ahorro y el desahorro en activos especificados se tendrían en cuenta para "ajuste de renta" y determinación de la base imponible. Sin embargo, el rendimiento de los activos no regis-

CUADRO 7

CALCULO DE LA BASE DE GRAVAMEN EN UN IUG: METODO DEL AJUSTE DE RENTA

ENTRADAS

1.- Rentas personales

| | | |
|--------------------------------|-----|-----|
| - Sueldos y salarios | XXX | |
| - Dividendos | XXX | |
| - Intereses y Alquileres | XXX | |
| - Beneficios | XXX | |
| - Royalties (derechos) | XXX | XXX |

2.- Ingresos de capital

| | | |
|---------------------------------------|-----|-----|
| - Realización de activos de capital.. | XXX | |
| - Préstamos recibidos | XXX | |
| - Devolución de préstamos concedidos. | XXX | |
| - Reducción de saldos en dinero | XXX | XXX |

3.- Ganancias inesperadas

| | | |
|------------------------------|-----|-----|
| - Herencias | XXX | |
| - Donaciones recibidas | XXX | XXX |

TOTAL ENTRADAS XXX

DEDUCCIONES (Gastos que no son consumo)

4.- Salidas no destinadas a consumo

| | | |
|---------------------------------------|-----|-------------------|
| - Adquisición de activos | XXX | |
| - Préstamos concedidos | XXX | |
| - Devolución de préstamos recibidos.. | XXX | |
| - Aumento de saldos monetarios | XXX | |
| - (¿Donaciones hechas?) | XXX | (puede excluirse) |
| - (¿Impuestos directos pagados | XXX | (puede excluirse) |

XXX

TOTAL DEDUCCIONES XXX

5.- Diferencia imponible (que representa el gasto

en consumo XXX

trados sí se incluiría en la base.

2. La complejidad de aplicación del método de -
ajuste de renta, desde el punto de vista ad-
ministrativo, para un número amplio de con-
tribuyentes exige la utilización de un siste-
ma de autoliquidación que necesitaría un pe-
riodo transitorio de aplicación.

b) De transición:

1. Fuertes distorsiones en los mercados de capi-
tal en función de la consideración de acti-
vos registrados y no registrados, producién-
dose una discriminación en contra de los ---
últimos.
2. Relacionado con la equidad, aquellos contri-
buyentes que han acumulado fondos de ahorro
para financiar sus necesidades cuando se re-
tiren de la actividad laboral (jubilación), -
han estado sujetos al gravamen sobre la ren-
ta generada. Ante la implantación del IUG en
el momento que llevan a cabo un desahorro im-
portante obligará a estos contribuyentes a -
soportar una carga impositiva demasiado alta.

Ante las dificultades inherentes al IUG, el informe
define una alternativa:

- IMPOSICION SOBRE EL GASTO A DOS NIVELES (IGDN).

La imposición sobre el gasto a dos niveles estaría -
compuesta por dos impuestos:

- i) un impuesto sobre el valor añadido que diferiría del -
habitual utilizado en la imposición directa europea. -
El informe Meade lo denomina IMPUESTO SOBRE EL VALOR -
AÑADIDO FORMA DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA (IVAIR). Las
características más destacables de este impuesto serían:
- su base sería contable-anual.
 - vendría definida por la diferencia entre ventas tota-
les menos los costes de compras de productos interme-
dios (materias primas, maquinaria, etc.).
 - sobre tal diferencia más impuestos se gira el tipo -

impositivo.

- no se deducen ciertos gastos como sueldos y salarios, intereses, dividendos o alquileres.
- desgravaciones personales se sustituyen por créditos fiscales, dividendos sociales o subsidios fiscales, teniendo en cuenta el incremento en -- los precios que la utilización del IVAIR supon-- dría para todos los contribuyentes.

o bien, un impuesto proporcional sobre la renta con des-- gravaciones al 100% de los gastos en activos de capital - real.

ii) un impuesto progresivo sobre el gasto a partir de un determinado nivel que gravaría a los contribuyentes - de alta renta, aplicándole tales tipos al gasto perso-- nal y no a la renta personal. (Ver cuadro 8).

Cuadro 8. IMPOSICION SOBRE EL GASTO A DOS NIVELES (IGDN).

| | | |
|------|---|--|
| IGDN | . | Impuesto sobre el valor añadido forma impuesto sobre la renta |
| | | ó |
| | | Impuesto proporcional sobre la renta con des-- gravación al 100% de los gastos en activos de capital real. |
| | . | Impuesto progresivo sobre el gasto a partir de un nivel dado. |

Este sistema tiene el inconveniente de ser menos flexible que un IUG, sin embargo tiene importantes - ventajas con respecto a su administración puesto que al aplicar el impuesto sobre el gasto a un número -- más reducido de contribuyentes conlleva menos proble-- mas de transición y permite una reforma más gradual. El informe cree en la posibilidad de que con la expe-- riencia administrativa derivada de la imposición so-

bre el gasto a dos niveles, se pueda implantar en el futuro el IUG, objetivo último de la reforma.

B) IMPUESTO SOBRE FLUJOS DE FONDOS EN SOCIEDADES.

El informe Meade llega a la conclusión de la necesidad de mantenimiento y perfeccionamiento del impuesto de sociedades, por tres razones:

- a) Su derogación originaría ganancias y pérdidas arbitrarias a accionistas y poseedores de otros activos reales o financieros, con lo cual el principio de -- equidad horizontal exige su mantenimiento.
- b) La recaudación obtenida por él sería difícil de sustituir.
- c) Se puede observar el impuesto como un gravamen sobre las ventajas inherentes a la forma social de desarrollar actividades empresariales.

Una primera posibilidad de perfeccionamiento del impuesto de sociedades lo constituye la consideración dentro de la base imponible de todos los beneficios reales de la entidad (dando lugar al IS sobre beneficios reales que, junto con la imposición extensiva sobre la renta, configuran la alternativa I antes reseñada). Para ello, se mantiene la deducción como gasto, la depreciación económica y los intereses de endeudamiento. En segundo lugar, se debe ajustar teniendo en cuenta la inflación, los inventarios, las ganancias de capital y los activos y pasivos monetarios.

Sin embargo, la dificultad de tales ajustes ante la inflación y la integración con el impuesto sobre la renta para evitar la doble imposición de los dividendos y los problemas de liquidez para hacer frente al pago de la obligación tributaria aplicando un criterio de devengo, hacen adoptar al Comité un nuevo camino presentando el impuesto sobre sociedades de flujos de fondos.

La transformación de un IS tradicional en un impuesto -

de flujos de fondos es relativamente sencillo, apoyándose en dos medidas básicas:

- admisión de deducción fiscal de los gastos en inversiones reales.
- denegación de la deducción de los intereses de endeudamiento.

y un cálculo de la base imponible que permite tres formas -- alternativas de cálculo:

a) Base Real

$$(R - \bar{R}) \quad \left| \begin{array}{l} R = \text{ingresos totales de una empresa por la venta de bienes y servicios reales tanto por cuenta corriente, como por cuenta de capital.} \\ \bar{R} = \text{Compras totales de bienes y servicios reales, tanto por cuenta corriente como por cuenta de capital.} \end{array} \right.$$

b) Base Real y Financiera

$$\left[(R+F) - (\bar{R}+\bar{F}) \right] \quad \left| \begin{array}{l} (F - \bar{F}) = \text{exceso de entradas sobre las salidas por transacciones financieras por cuenta corriente y de capital.} \\ (R - \bar{R}) = \text{exceso de entradas sobre salidas por transacciones reales por cuenta corriente como de capital.} \end{array} \right.$$

Como para cualquier sociedad, entradas de fondos debe igualar a las salidas, tenemos, sin considerar los pagos y devoluciones impositivas:

$$R+F+S = \bar{R}+\bar{F}+\bar{S}$$

donde:

- \bar{S} = salidas
- . pagos de dividendos
 - . reducción de acciones propias
 - . compra de acciones de otras sociedades
 - .. / ...

CUADRO 9. FLUJOS DE FONDOS DE UNA SOCIEDAD

| <u>Entradas</u> | | <u>Salidas</u> | |
|---|---|----------------|--|
| <u>Partidas reales</u> | | | |
| R ₁ | Venta del producto | R ₁ | Compra de materiales |
| R ₂ | Venta de servicio | R ₂ | Sueldos, salarios y compras otros servicios |
| R ₃ | Venta de activos fijos | R ₃ | Compra de activos fijos |
| — | | — | |
| R | | R | |
| <u>Partidas financieras distintas de participaciones en sociedades residentes en el país.</u> | | | |
| F ₁ | Aumento del saldo acreedor | F ₁ | Reducción del saldo acreedor |
| F ₂ | Reducción del saldo deudor | F ₂ | Aumento del saldo deudor |
| F ₃ | Aumento del giro en descubierto | F ₃ | Reducción del giro en descubierto |
| F ₄ | Reducción del saldo en dinero | F ₄ | Aumento del saldo en dinero |
| F ₅ | Aumento de otros endeudamientos | F ₅ | Reducción de otros endeudamientos |
| F ₆ | Reducción de otros préstamos -- concedidos | F ₆ | Aumento de otros préstamos concedidos |
| F ₇ | Intereses recibidos | F ₇ | Intereses satisfechos |
| F ₈ | Reducción de participaciones en otras sociedades no residentes | F ₈ | Aumento de participaciones en --- otras sociedades no residentes |
| — | | — | |
| F | | F | |
| <u>Dividendos y participaciones de sociedades residentes en el país.</u> | | | |
| S ₁ | Aumento de acciones propias emitidas | S ₁ | Reducción de acciones propias -- emitidas |
| S ₂ | Reducción de la detentación de participaciones en otras sociedades residentes en el país. | S ₂ | Aumento de la detentación de participaciones en otras sociedades residentes en el país |
| S ₃ | Dividendos recibidos de otras sociedades residentes en país | S ₃ | Dividendos satisfechos por otras sociedades residentes en país |
| — | | — | |
| S | | S | |
| <u>Conceptos fiscales</u> | | | |
| T | Impuestos devueltos por Tesoro | T | Impuestos satisfechos |

$$R+F+S+T \text{ (entradas totales) } = \bar{R}+\bar{F}+\bar{S}+\bar{T} \text{ (salidas totales)}$$

S = entradas . dividendos percibidos.
 . incrementos de capital propio
 . ventas de acciones a otras sociedades.

$$c) \text{ Base Entradas-Salidas } \left[(R+F) - (\bar{R}+\bar{F}) \right] = \bar{S} - S$$

Si tenemos en cuenta las partidas en concepto de impuestos

\bar{T} = impuestos devueltos por el Tesoro

\bar{T} = impuestos satisfechos por el Tesoro.

$$R+\bar{F}+S+\bar{T} \text{ (entradas totales) } = \bar{R}+\bar{F}+\bar{S}+\bar{T} \text{ (salidas totales)}$$

(Ver cuadro 9)

El informe Meade elige la base real y financiera ya que se adapta mejor a las transacciones de entidades empresariales y financieras, sin embargo, su idea sería utilizarla como vía de transición hacia la implantación final de la base S en el impuesto de flujos de fondos.

C) TRIBUTACION DE LA RIQUEZA.

Para cerrar el sistema impositivo base-gasto diseñado en el informe Meade, se delimitan diversas formas de gravar la riqueza que pasamos a analizar:

i) La primera posibilidad es sujetar las transmisiones lucrativas de capital al impuesto sobre el gasto, tributando - como gasto del transmitente, o al impuesto sobre la renta, tributando como ingreso del beneficiario. La ventaja de esta forma de tributación es la eliminación del aparato legal y administrativo del gravamen sobre transmisiones gratuitas de riqueza. Una complicación sería la inclusión de elementos de promediación que eliminen o suavicen las cuotas excesivas que se originan en ambos casos (gasto o renta), dada la aplicación de tarifas progresivas a incrementos repentinos y presumiblemente importantes del gasto (transmisión de capital) o renta (recepción de capital).

ii) Impuesto sobre las adquisiciones lucrativas y acumuladas de riqueza combinado con un gravamen anual y progresivo -

sobre el patrimonio (IALAR-APP).

Se trata de un impuesto que grava progresivamente - la cantidad acumulada de patrimonio que haya recibido a lo largo de su vida por donación, herencia o legado y -- que tiene en cuenta el tiempo de disfrute de la riqueza acumulada. Este tributo recae sobre el valor actual de - un impuesto anual y progresivo sobre el patrimonio acumu lado gratuitamente en el tiempo máximo de su detentación. En el caso de una nueva transmisión lucrativa de esa riqueza, tiene derecho a una devolución según el valor actual del impuesto anual y progresivo sobre el patrimonio abonable durante el periodo que se extiende desde la fecha de la nueva transmisión hasta la edad final fijada - (80 años). Esta devolución será mayor cuanto mayor sea - el tipo impositivo medio aplicado al recibir inicialmente la riqueza (según el volumen acumulado) y cuanto más breve sea el periodo de tiempo durante el cual se haya - poseído el patrimonio en cuestión. En conclusión, quien adquiere riqueza lucrativamente abona por adelantado un impuesto anual y progresivo sobre todo su patrimonio obtenido por esa vía, aplicable durante el tiempo que lo - posea.

El IALAR-APP carga con graves problemas administrativos dada su característica de progresividad. El informe, ante tal dificultad, elabora un impuesto alternativo que poseyendo las mismas características goce de mayor - sencillez. Esta figura es:

iii) Impuesto sobre las adquisiciones lucrativas acumuladas - de riqueza combinado con un gravamen anual y lineal so-- bre el patrimonio (IALAR-ALP)

Este tributo tendría el mismo esquema que el IALAR-APP pero, al eliminarse la progresividad, el tipo impositivo permanece constante ante variaciones en el total -- transmitido o acumulado. El tipo proporcional del impues to anual sobre el patrimonio adquirido lucrativamente -- que se "adelanta" dependerá de las edades del transmiten

te y del adquirente.

Pero la carencia de progresividad de este impuesto conlleva la necesidad de aplicar un impuesto anual y -- progresivo sobre el patrimonio (IAP) que acompañe al -- IALAR-ALP. Este impuesto debería ser fuertemente progresivo y con un mínimo exento elevado. Con este impuesto complementario, se pretende incidir sobre los escalones más altos de riqueza gravando el patrimonio universal del contribuyente (no sólo la adquisición lucrativa sino también la acumulada por el ahorro y las ganancias de capital) con el fin de sujetar a imposición una especial capacidad de pago del contribuyente, así como incentivar el uso productivo del capital. Sin embargo, -- los problemas que plantearía el impuesto desde el punto de vista administrativo, fundamentalmente a través de -- valoración de pensiones, transferencias, etc., y sus -- repercusiones negativas sobre el ahorro son importantes (efectos contradictorios con el impuesto sobre el gasto). Sin embargo, se hace necesario por cuestiones de equidad.

El informe Meade al establecer estas alternativas de tributación sobre la riqueza, tiene "in mente" un criterio central: El gravamen sobre el capital debe incluir incentivos para una mayor dispersión "voluntaria" de la riqueza. En resumen, dentro de la alternativa II, el Comité considera dos esquemas posibles:

- A) 1. Impuesto progresivo sobre el Gasto.
- 2. Impuesto progresivo sobre las adquisiciones de riqueza, sujetando sólo la riqueza adquirida gratuitamente y exonerando la acumulada por ahorro y ganancias de capital.
- B) 1. Impuesto progresivo sobre el Gasto.
- 2. Impuesto proporcional sobre las adquisiciones de riqueza que actúa contra la acumulación de riqueza heredada, pero sin excesivo rigor.

../...

3. Impuesto sobre el patrimonio neto con el mínimo exento elevado y con la tarifa rápidamente progresiva a partir de ese mínimo. Su fin es incentivar la dispersión de la propiedad, pero plantea problemas administrativos y de --- desincentivación al ahorro en niveles altos - de riqueza.

Cuadro 10. SOLUCIONES PROPUESTAS DE REFORMA DE IMPOSICION DIRECTA. RESUMEN.

| | | |
|----------------|--|---|
| Alternativa I | - Impuesto Extensivo sobre la renta (IER) | |
| | - Impuesto sobre beneficios reales de sociedades | |
| Alternativa II | - Impuesto progresivo sobre el - gasto | - Impuesto Universal sobre el Gasto (IUG) |
| | | - Impuesto sobre el gasto a - dos niveles (IGDN) (1). |
| | - Impuesto sobre flujo de fondos de sociedades | |
| | - Gravamen riqueza | - IALAR-APP (2) |
| | | IALAR-ALP |
| | | + |
| | | IAP (3) |

- (1) Transitoriamente hasta implantación de IUG.
- (2) Con una estructura de tipos severa, diseñada para gravar - fuertemente las grandes concentraciones de patrimonio heredado, pero sin un impuesto anual sobre el patrimonio neto.
- (3) IALAR-ALP: Para ofrecer una discriminación general contra el patrimonio heredado.
- IAP: impuesto anual sobre el patrimonio muy progresivo, pero con mínimo exento alto a fin de proporcionar el incentivo principal para la distribución de riqueza.

6.- UNA PROPUESTA ORIGINAL PARA EL SISTEMA TRIBUTARIO: UN ---
IMPUESTO AL GASTO DE CICLO VITAL (British Tax System. Kay
y King).

Para los profesores Kay y King⁽²⁹⁾, muchas de las distorsiones del sistema fiscal británico se deben a la ausencia de una definición coherente de lo que debería ser la renta imponible de los contribuyentes. Existen diversas dificultades en la actual estructura fiscal británica que se han incrementado de forma evidente en los últimos años. En primer lugar, existe una tendencia importante a eludir la carga fiscal del contribuyente británico a través de la conversión de renta en ganancias de K gravado a tipos medios y marginales mucho menores. En segundo lugar, la actual imposición sobre la renta en época inflacionaria es enormemente insatisfactoria. En tercer lugar, en relación al tratamiento neutral de los ahorros, se mire como se mire parece evidente que el IR establece serias discriminaciones entre las diferentes fórmulas de ahorro introduciendo importantes distorsiones fiscales en los mercados financieros. Estas consideraciones hacen a los profesores Kay y King replantearse la idoneidad de una base renta, formulándose la siguiente pregunta: ¿qué principios deben guiar la elección de un sistema fiscal?. En teoría general del impuesto, existen dos líneas diferentes de pensamiento:

- La Teoría del beneficio: la cuantía de la imposición pagada por un ciudadano deberá relacionarse con el beneficio obtenido de los programas de gasto público. Realmente, es muy difícil cuantificar estos beneficios ya que los ciudadanos difícilmente podrán ser excluidos del disfrute de los programas si no atienden a su financiación. Por otra parte, la distribución de los beneficios del gasto público no se conoce y existen serias dificultades para descubrir empíricamente tal distribución.

- La Teoría de la capacidad de pago: según este principio, el coste total de financiación del gasto público debería distribuirse entre los contribuyentes de acuerdo con su capacidad de pago, de forma que éstos contribuyan soportando un -

idéntico "sacrificio". La evidente dificultad de definir exactamente el término "igual sacrificio" explica porque el concepto de capacidad de pago tampoco ha contribuido a la resolución integral de los problemas --- prácticos. La principal cuestión que se plantea es saber: ¿cual es el mejor índice para valorar la capacidad de pago de un ciudadano?.

Cualquier interesado por la Hacienda Pública sabe que existen tres índices para valorar esa capacidad: renta, patrimonio y gasto. Una primera vía para cuantificar esa capacidad consiste en valorar la capacidad de obtención de rentas. Sin embargo, este no es un concepto operativo porque no existe relación entre lo que un -- contribuyente obtiene y lo que podría obtener. Dicho -- de otra forma, lo que una persona gana no constituye -- una correcta medida de lo que podría obtener. Los gestores de sistema fiscal necesitan uno o varios índices o bases imponibles prácticos y operativos que se basen en realidades y no en posibilidades, y por ello se distinguen tres tipos de bases imponibles operativas: patrimonio, renta y gasto como medida de lo que un contribuyente posee, gana o gasta, respectivamente. No -- obstante, Kay y King rechazan como figura central de -- un sistema tributario moderno la imposición sobre el -- patrimonio⁽³⁰⁾ ya que no se trata tanto de un impuesto sobre el patrimonio como sobre activos tangibles, por cuanto deja sin tributar componentes importantes del -- patrimonio de un contribuyente como los derechos de -- pensiones, los derechos de disfrute de ciertos activos (viviendas protegidas) o el valor actualizado de -- los rendimientos potenciales que un contribuyente puede obtener en el futuro ("capital humano"). Este rechazo se ve contrastado con la realidad vigente en los -- principales países desarrollados, donde el impuesto sobre el patrimonio funciona como complemento de otras -- figuras centrales que aportan el volumen principal de la recaudación. Su función se ve restringida casi exclusivamente a una labor de control y apoyo al resto -- de la imposición directa.

A pesar de que en la actualidad, la renta constituye - el índice de capacidad de pago en la mayor parte de los --- países, existe una tradición intelectual que estamos repa-- sando y que defiende el uso del gasto como medida óptima de la capacidad de pago. Huelga repetir aquí las justificacio-- nes teóricas que soportan la superioridad de las bases gas-- to en relación a la base renta. Sí conviene recoger la con-- testación al silogismo Hobbiano que se puede considerar -- doble. Primero, no existen razones que justifiquen que un - gravamen sobre lo que un contribuyente actualmente consume sea más equitativo que un impuesto sobre las posibilidades económicas de un contribuyente (consumo potencial). En con-- secuencia, un impuesto sobre el consumo potencial sería mu-- cho más justo y equitativo que un impuesto que gravase el - consumo presente. Segundo, la argumentación de Hobbes es -- bastante engañosa. La injusticia aparece porque un indivi-- duo disfruta una buena cantidad de ocio, y esto no se tiene en cuenta cuando se calcula su cuota impositiva. Conclusión, tanto un Impuesto sobre la Renta como un Impuesto sobre el Gasto, discriminan en favor del ocioso y, a menos que los - contribuyentes sean gravados sobre la base de lo que podrían ganar, no se podrá hacer nada por remediarlo.

Una importancia significativa mayor tiene la distin--- ción entre IR e IG en función del tratamiento dado al aho-- rro. Precisamente, el trato dado al ahorro en un IG consti-- tuye uno de los argumentos básicos para su defensa. Con un IG, el consumo soporta la misma carga fiscal (para una es-- tructura de tipos dada) con independencia del momento en el cual el contribuyente opte por consumir. No existe ninguna discriminación entre aquel que prefiere gastar mientras que es joven y trabaja, y aquel que opta por gastar en la jubi-- lación. Cosa que no ocurre con un IR por cuanto a través de un proceso de "multiple imposición" está discriminando con-- tra el ahorro. Sin embargo, el problema no está en el núme-- ro de veces que se grava una misma renta, sino en la carga fiscal soportada. Otra cuestión destacable es que al gravar los intereses se está discriminando en favor del consumo -- presente y en contra del consumo futuro, modificando por mo

tivos fiscales la estructura temporal de consumos y ahorros de los contribuyentes⁽³¹⁾. No obstante, los profesores Kay y King precisan la necesidad de deshacer un error bastante corriente que consiste en mantener que un IG favorecería el ahorro en términos agregados. Se sabe muy poco acerca de la respuesta del ahorro agregado como consecuencia de modificaciones en los tipos de interés⁽³²⁾, además resulta evidente que, a pesar de las tasas de rendimiento reales negativas -- sufridas en los últimos años, los ciudadanos han seguido -- ahorrando. Por ello, no parece probable que modificaciones en el sistema fiscal provoquen efectos importantes sobre el ahorro agregado.

Así pues, existen pocas evidencias que afirman que el ahorro agregado sea muy sensible a los cambios fiscales⁽³³⁾. Sin embargo, lo que sí es significativo es que la fórmula -- de ahorro elegida por los ciudadanos es muy sensible a la -- forma en que, por término medio, son gravadas las diferentes fuentes de ahorro. El actual sistema fiscal británico beneficia a determinadas formas de ahorro frente a otras; esto supondrá unos efectos distorsivos sobre los mercados financieros superiores a los de una estructura fiscal en la cual los ahorros fuesen gravados en su totalidad o en la que no -- fuesen gravados de ninguna manera. Sin duda, el atractivo de un IG consiste en ofrecer una fórmula operativa para eliminar el tratamiento diferencial en el gravamen de determinadas formas de ahorro y rendimientos de capital.

Considerando lo anterior, los profesores Kay y King son partidarios de optar por una base renta o una base gasto, -- pero no por una mezcla de ambas. Los argumentos discutidos y analizados no permiten decantarse de una forma definitiva -- por uno u otro sistema, aunque, desde el punto de vista operativo, señalan las dificultades de alcanzar un sistema de -- imposición extensivo sobre la renta conceptualmente correcto, de manera que se tendería en su lugar a un Impuesto sobre la Renta "aproximado" que no haría sino conducir la reforma a -- un vulgar remedo del sistema actual. Por ello, destacan las ventajas prácticas de un impuesto al gasto y exponen su apor

tación singular: el Impuesto sobre el gasto referido al ciclo vital del contribuyente.

Resulta evidente que unos de los graves problemas asociados con un IR se manifiesta por la dificultad de obtener una medida aceptable de la renta anual del contribuyente. De hecho, si consideramos la renta de un individuo a lo largo de su vida, la diferencia entre renta y gasto desaparece. Kay y King⁽³⁴⁾ -- concluyen que el efecto de girar un impuesto sobre consumo y donaciones realizadas sobre una base anual no es otra cosa que gravar la renta del ciclo vital de un contribuyente. Por ello, proponen un impuesto al gasto que incluya las donaciones en la base imponible como fórmula superior al impuesto sobre la renta. Lo que este impuesto haría sería gravar a cada contribuyente en función del uso de sus recursos durante toda su vida y, por esta razón, lo denominan impuesto al gasto de ciclo vital (IGCV)⁽³⁵⁾. Teóricamente, esta figura difiere del clásico impuesto al gasto, aunque operativamente funciona de forma similar. Es superior a un IER por el hecho de que, aunque se le -- podría describir como un impuesto sobre la renta de ciclo vital, evita todos los problemas asociados con un impuesto sobre la renta de carácter anual o periódico:

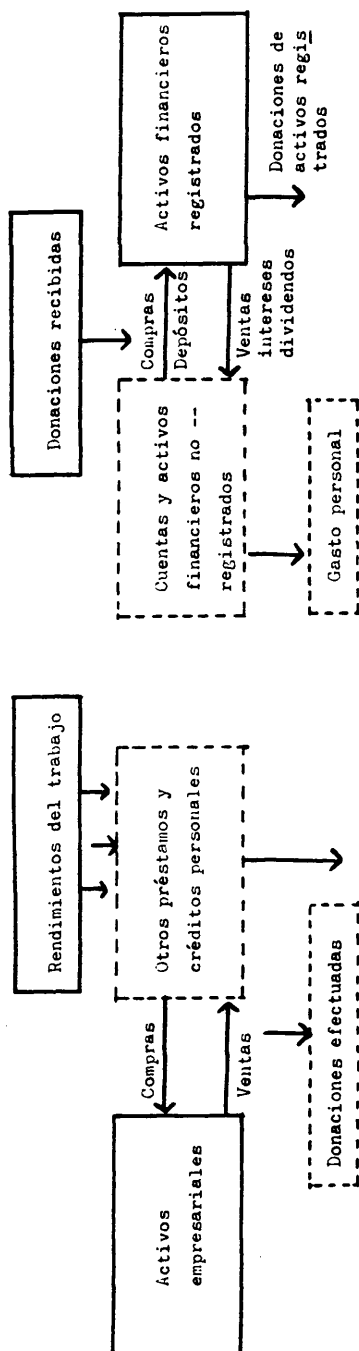
- tratamiento no equitativo del capital humano y financiero.
- doble imposición de ahorros.
- dificultades de cuantificación en periodos de inflación.

Es especialmente interesante destacar que los profesores Kay y King dan la vuelta a toda la argumentación relativa al debate entre renta y gasto. La gran parte de los autores que han participado en el debate se decantan por la superioridad conceptual del gasto frente a la renta como base imponible, -- sin embargo reconocen numerosas dificultades prácticas en cuanto a la determinación del gasto anual del contribuyente. Kay y King, por contra, optan, en última instancia, por un concepto de renta de ciclo vital, pero operativamente, para medir -- ésta, la base imponible anual apropiada es el gasto incluyendo las donaciones realizadas.

Centremonos, a continuación, en el análisis de como -
 operaría en la práctica un IGCV. Lógicamente, se propone -
 un sistema indirecto de cómputo de la base imponible. ----
 Todos los ingresos, con independencia de su naturaleza, se
 rían gravables; pero una parte de ellos que permanecerían
 ahorrados serían deducibles a la hora de calcular la obli-
 gación fiscal. Un impuesto anual sobre el gasto que preten-
 diese cuantificar los gastos anuales del contribuyente pa-
 ra cada ejercicio fiscal, plantearía numerosos e importan-
 tes problemas administrativos, ya que sería necesario que
 sus activos fuesen anualmente valorados. Un IGCV, bajo el
 cual los pagos durante el ciclo vital dependerán del gasto
 durante este periodo pero para el cual los pagos en cual-
 quier año no deben estar necesariamente relacionados con -
 el gasto de ese año, constituye una fórmula mucho más ope-
 rativa y practicable. Asimismo, sería un impuesto poten-
 cialmente más justo que un impuesto anual sobre la renta o
 el gasto.

La introducción de un IGCV exigiría la creación de una
 clasificación de "activos registrados" en la que se inclui-
 rían los activos empresariales, valores negociables, cier-
 tas cuentas bancarias y depósitos en instituciones financie-
 ras⁽³⁶⁾. El principio básico de cálculo de la base imponi-
 ble sería que todos los ingresos obtenidos durante un ejer-
 cicio fiscal estarían sujetos a gravamen, pero el contribu-
 yente podría deducir las adquisiciones netas de activos re-
 gistrados durante el ejercicio fiscal. El resultado sería
el gasto imponible.

CUADRO 11



Fuente: J.A. Kay y M.A. King. The British Tax System. Pág. 90.

Las flechas señalan los flujos de ingresos y pagos. Las -- transacciones que cruzan líneas continuas dan lugar a pagos fiscales o a deducciones, por lo tanto son éstas las que deben ser controladas por la Administración Tributaria. Las transacciones que atraviesan líneas discontinuas no tienen especial importancia desde el punto de vista de control fiscal. Por otra parte, -- es necesario destacar que estamos considerando flujos de caja -- con independencia de si proceden de renta o de capital. La base imponible se obtiene sencillamente por la suma de todos los ingresos netos que proceden de las cajas de línea continua; rendimientos del trabajo, donaciones recibidas, plusvalías netas derivadas de las ventas e ingresos netos derivados de venta de los -- activos registrados. Desde una perspectiva de contabilidad de ciclo vital, esto es igual a la suma de todos los gastos más las -- donaciones efectuadas.

¿Existen importantes diferencias con relación al actual IR? En primer lugar, aquellos individuos que reciben exclusivamente rendimientos de trabajo personal y mantienen niveles no significativos de ahorro o desahorro no encontrarían una diferencia --- real. Lo que se altera de forma significativa con un IG es el -- tratamiento del ahorro y, desde un punto de vista operativo, --- ello debería suponer una simplificación del sistema fiscal. Bajo un IG solamente sería necesario controlar las versiones netas -- (compras-ventas) de los activos registrados durante el ejercicio y añadir el rendimiento neto de las ventas al resto de los ingresos y, además, con referencia al ejercicio de la transacción ⁽³⁷⁾.

Con relación a las actividades empresariales y comerciales, el empresario sería gravado por la cuantía neta que retira de la empresa a lo largo del ejercicio. Las pólizas de seguros de vida se considerarían como activos, de manera que las primas abonadas se considerarían como fiscalmente deducibles, pero todos los ingresos por pólizas serían gravados; puede parecer que este tratamiento supondría una carga fiscal excesiva en el momento de devengo de la póliza. Sin embargo, en un IG, si estos ingresos no fuesen aplicados a consumo inmediatamente, se podría aplazar el pago del impuesto hasta que se produzca aquel, a través de su -- inmovilización en cuentas registradas. Pero, sin lugar a dudas, la simplificación más significativa derivada del tránsito de ---

un IR a un IG se manifiesta por el peso de un criterio contable de devengo a un criterio de flujos de caja. Ya no importa si un ingreso es por cuenta de renta o de capital o la fecha de una transacción; solo es preciso considerar cuando y por qué -cuantía se produce un cobro o un pago. Un IG considera exclusivamente las operaciones de caja que tienen lugar en el ejercicio de declaración. Resulta evidente que para el contribuyente corriente, las obligaciones formales y registrales derivadas -de la declaración de un IG diferirían muy poco de las exigidas actualmente en un IR. Para aquellos contribuyentes con una situación tributaria más complicada (empresarios con elevados niveles de inversión) la declaración sería mucho más sencilla de cumplimentar aplicando un cuestionario similar al que se adjunta (Cuadro nº 12).

Este cuestionario plantea algunas dificultades debido a -la falta de familiaridad del contribuyente, lo cual no es un -pequeño problema. No hay experiencia en la aplicación de un --IG. Sin embargo, es necesario profundizar en el desarrollo de una figura tributaria que, por supuesto, plantea importantes -problemas administrativos, pero no tanto en cuanto a su funcionamiento como en cuanto a la transición. En palabras de Kay y King⁽³⁸⁾ no se plantea el tradicional problema de "¿cómo funcionaría un IG? (la respuesta es mejor que un IR en cualquier caso) sino ¿cómo llegar a él desde la situación actual?

Así queda planteado uno de los problemas más serios de un IG, el problema de la transición.

- En el momento de entrada en vigor de un IG existiría un considerable volumen de activos que podrían ser utilizados para financiar consumo, a menos que se habilite algún procedimiento para registrar su existencia y controlar su posible disposición, lo que supondría al poseedor la posibilidad de gastar sin que se genere ninguna obligación fiscal en el impuesto al gasto.

A pesar de que los propietarios de este tipo de activos no -pagarían impuesto sobre el gasto por ellos, si han pagado el

../...

CUADRO 12

IMPUESTO SOBRE EL GASTO: DECLARACION EJERCICIO 1.988

INGRESOS.-

- 1.- Trabajo: Consignar la totalidad de los pagos obtenidos del trabajo por cuenta ajena (adjuntar modelo E₂)
Rendimientos en especie sujetos a gravamen +
- 2.- Actividades empresariales: Consignar el volumen bruto de -
ventas de todas las empresas poseídas y gestionadas por el
contribuyente (lista detallada en modelo B₁)
.....
- 3.- Rendimientos de acciones: Consignar los beneficios distri-
buidos correspondientes al contribuyente por su participa-
ción en cualquier empresa
.....
- 4.- Donaciones: Consignar el valor total de las donaciones y -
herencias recibidas. Exentas las primeras 100 \$ proceden-
tes de otra persona (lista detallada en modelo G₁)
.....
- 5.- Pensiones y Seguridad Social
.....
- 6.- Valores: . Consignar el producto total de la venta de valo-
res realizados durante el ejercicio
 . Consignar los dividendos e intereses recibidos
 (lista detallada en modelo S₁)
.....
- 7.- Cuentas registradas: Valor total de los reintegros netos -
de cada cuenta (lista en modelo R₁ y adjuntar modelos R₂)
.....
- 8.- Pólizas de seguros de vida: Valor total a su vencimiento
(adjuntar modelos L₂)
.....
- 9.- Otros ingresos
.....
- 10.- INGRESOS TOTALES (Valor total suma 1-9)
.....

PAGOS.-

- 11.- Trabajo: Gastos necesarios para la realización del traba-
jo (lista en modelo E₁, a menos que se opte por una deduc-
ción general)
.....
- 12.- Actividades empresariales:
 . Gastos necesarios de la actividad de las empresas -
 poseídas o gestionadas por el contribuyente (detalle
 en modelo B₁)
.....
- 13.- Valores:
 . Costes de adquisición de valores adquiridos (lista -
 en modelo S₁)
.....
- 14.- Cuentas registradas:
 . Depósitos netos totales en activos registrados
 (lista en modelo R₁; adjuntar modelos R₂)
.....
- 15.- Pólizas de Seguro de vida:
 . Total primas pagadas en el ejercicio (si la pól-
 liza es nueva, adjuntar modelo X)
.....
- 16.- Otros pagos: Ver notas. Detalle en modelo P₁
.....
- 17.- TOTAL PAGOS (total suma líneas 11-16)
.....
- 18 GASTO NETO GRAVABLE (Sustraer línea 17 de línea 10)
.....

Los modelos B₁, G₁, S₁, P₁, X, etc. constituyen declaraciones complementarias que deben ser rellenos --
exclusivamente por aquellos afectados por esas categorías: el valor total sería trasladado al modelo principal.

Los modelos E₂, R₂, SS₂, etc. serían cumplimentados por las instituciones afectadas y el contribuyente --
necesitaría exclusivamente consignar el valor total en su declaración fiscal.

impuesto sobre la renta a medida que acumulaban tal patrimonio (si los ahorros se derivan de renta gravada, no sería -- equitativo que el gasto procedente de estos ahorros fuese -- gravado de nuevo).

De una comparación de la distribución del patrimonio personal en los países de la OCDE se observa que la proporción de patrimonio personal acumulado de rentas gravables es bastante reducido. No obstante, no existen reglas fiables para establecer la parte del patrimonio obtenida de rendimientos y la -- parte obtenida por ganancias de capital o por sucesión, con los problemas tributarios derivados de su separación y que la porción de patrimonio obtenida de rendimientos gravados en un IR quedaría exenta de un IG al ser aplicados a consumo mientras que la porción derivada de ganancias de capital debería gravarse en un IG.

- En el momento de aplicación de un IG existiría una tendencia a convertir activos controlables en otras formas de patrimonio menos susceptibles de control e inspección: joyas, monedas de oro, etc. que podrían ser aplicadas posteriormente a la adquisición de activos registrados pudiendo practicarse -- la deducción. En opinión de Kay y King no es posible desarrollar una serie de normas de transición que en algunas situaciones, no sean equitativas, lo que no significa que la implantación de un IG en términos generales supondría una reducción de los niveles de equidad⁽³⁹⁾.

Pasos necesarios para convertir el IR en un IG en Gran Bretaña.

El primer paso en la reforma de un IR hacia un IG exige -- una serie de reformas administrativas previas:

- 1.- Abolición del sistema cedular existente en Gran Bretaña.
- 2.- Cambio desde el sistema acumulativo del PAYE a otro no acumulativo. Ello significaría que la cuota tributaria dependería de la renta global en el ejercicio y no de una mezcla de rendimientos de diferentes ejercicios⁽⁴⁰⁾.

- 3.- Estos cambios deberían ser acompañados por una informatización de la actual administración fiscal británica.

Al mismo tiempo, debería actuarse en las siguientes direcciones:

- 4.- Reconocer que el gasto constituye la base más apropiada para la principal figura de la imposición directa.
- 5.- Asimilar y ordenar las actuales deducciones por ahorro e inversión aplicados en el IR en las disposiciones del impuesto al gasto.
- 6.- Extender estas deducciones a las formas de ahorro no favorecidas en la actualidad, afectando a activos tales como los seguros de vida, las pensiones, inversión en vivienda y valores mobiliarios.
- 7.- Modificar el gravamen de las empresas no societarias. La base de gravamen ya no sería el beneficio empresarial sino la cantidad retirada de la empresa por el propietario, por cuanto cualquier rendimiento derivado de ventas corrientes y de capital serían gravables y todos los gastos corrientes y de capital serían deducibles. El pequeño empresario pagaría solo por la parte del beneficio que retira para financiar su propio consumo, evitando el gravamen de aquella parte -- que se invierte en la sociedad.
- 8.- Un tratamiento específico se daría a las cuentas bancarias, sociedades inmobiliarias y otras instituciones financieras. Por la lógica del impuesto, la efectividad de la deducción y la libertad del contribuyente en cuanto a la elección de su forma de ahorro, éste tendría la oportunidad de invertir en "activos registrados", de manera que toda inversión en estos activos conllevaría su deducción, mientras que los reintegros de estas cuentas serían gravados.

Para evitar distorsiones en los mercados financieros a corto plazo, estas cuentas o activos deberían ser a medio y largo plazo: Obligaciones, cuentas a plazo, bonos, deuda pública, etc. De la misma manera, sería conveniente, al ser gravados completamente en un im-

puesto al gasto las inversiones en cuentas no - registradas, que los intereses que de ellas se obtienen no lo fuesen para evitar la doble imposición sobre estos activos.

Muchos de estos cambios se han realizado, el impuesto so--bre la renta británico podría haberse transformado en un impuesto sobre el gasto con relativa facilidad. Resulta significativo señalar que, con excepción del control más extensivo de las do--naciones y del tratamiento de las cuentas registradas, cualquie--ra de las modificaciones comentadas supondría una simplifica---ción del sistema fiscal. El gravamen de las pólizas de seguros de vida y de las empresas sería bastante sencillo. La mayor pagte de los complicados aspectos del tratamiento fiscal de los --fondos de pensiones desaparecerían. El tratamiento fiscal de --las ganancias de capital y de las pequeñas empresas, temas espe--cialmente complejos en el IR, serían notablemente simplificados. Una cuestión intriga a Kay y King: ¿Por qué mucha gente piensa que un IG sería preferible en teoría pero no practicable, cuando en realidad es mucho más operativo que el actual IR?. Dos --son las razones que presumen:

- 1.- El IG no ha sido explícitamente comparado con el actual sistema sobre la renta sino con un IR "idealizado" cuya definición no es muy precisa pero que se supone funcionaría más - sencilla y eficientemente. (El impuesto extensivo sobre la renta). Sin embargo, se ha olvidado lo complicado e insatisfactorio que es el sistema fiscal en este momento.
- 2.- Existe una tendencia a comparar una y otra figura de forma aislada al resto del sistema fiscal. Sin embargo, solo es posible comparar estas figuras en el contexto de un sistema fiscal completo, estableciendo las interdependencias y los efectos del sistema como un todo. La principal virtud de --un IG es que cumple mejor que un IR los principios básicos de un sistema tributario ideal: suficiencia, flexibilidad, equidad y simplicidad.

El gasto es de más fácil cuantificación que la renta y el

../...

criterio de flujos de caja como criterio de contabilización es mucho más sencillo que el criterio de devengo.

La conclusión más significativa de Kay y King es que un impuesto anual sobre la renta satisfactorio funcionaría con serias dificultades en un mundo perfecto, por lo que optan -- por un IGCV considerando que un contribuyente soportaría mejor una reforma radical del IR que un conjunto de parches en el -- IR que ahondarían los problemas que hoy plantea.

7.- LA CONTRIBUCION DE PECHMAN A LA REFORMA DEL SISTEMA FISCAL BRITANICO.

El profesor J.A. Pechman convocó en Mayo de 1.979 a un conjunto de economistas norteamericanos y británicos para discutir en profundidad las alternativas propuestas por el informe -- Meade como análisis sectorial de la revisión del funcionamiento de la economía británica. Los resultados de esta conferencia se publicaron en 1.981⁽⁴¹⁾. En el informe se analiza la -- estructura del sistema británico en sus componentes y cargas -- tributarias y se compara con la existente en otros países: --- Canada, Australia y, básicamente, Estados Unidos. La conclu--- sión más significativa es que la carga tributaria en el Reino Unido es bastante elevada lo que ha provocado:

- El desarrollo de una "picaresca" sofisticada para evadir -- impuestos.
- La desviación del ahorro hacia formas que tengan un trata-- miento impositivo preferencial.
- La generalización de la "economía sumergida".

Todo ello ha provocado serios desajustes en el funcionamiento de los mercados reales y financieros en el Reino Unido.

Para luchar contra estos efectos negativos, Pechman estudió un conjunto de alternativas:

- Adopción de un IRPF y de un IS plenamente intensivos en línea con las propuestas del informe Meade⁽⁴²⁾ unido a una reducción en los tipos impositivos.
- Introducción de un Impuesto sobre el Patrimonio para mejorar la equidad horizontal al incidir sobre patrimonios no gravados en el IRPF.
- Actuar sobre la imposición indirecta (IVA) elevando los tipos impositivos para compensar las reducciones impositivas en el IRPF⁽⁴³⁾.
- La introducción de un impuesto progresivo sobre el gasto - como sustituto o como complemento del actual IRPF.

Pechman concluye que la opción de un sistema de IPG sería un paso demasiado radical y que difícilmente sería más sencillo gravar los gastos de forma extensiva que gravar la renta de la misma manera. Basándose en este criterio de operatividad del IPG, J.A. Pechman se inclina por la "opción de reformar y simplificar el IR, cuya base habría que ampliar -- eliminando las normas que la erosionan, dedicando la mayor recaudación tributaria obtenida a causa de estos cambios a disminuir los tipos impositivos del IRPF"⁽⁴⁴⁾, especialmente para el caso de los perceptores de sueldos y salarios que aún están sujetos a tipos de gravamen muy elevados. Esta conclusión es criticada por el profesor King⁽⁴⁵⁾ al señalar que el actual IR británico es un sistema mixto en el que se conjugan aspectos de un impuesto sobre la renta y sobre el gasto. El tratamiento fiscal preferente de los fondos de pensiones, seguros de vida, vivienda e inversiones en activos reales hace al sistema británico un sistema híbrido. Es más, la evolución reciente ha hecho que el sistema se aleje de un sistema ideal de IR y adquiera progresivamente rasgos característicos de un IG. Para King este desplazamiento no es casual sino que muestra una preferencia social por los impuestos basados en el gasto.

8.- UNA SITESIS DEL ENFRENTAMIENTO TEORICO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y SOBRE EL GASTO: EL INFORME DE LA BROOKINES (1.980)

Los días 19 y 20 de Octubre de 1.978 se desarrolló una conferencia de expertos patrocinada por el Fund for Public Policy Research y la Brooking Institution. El punto de partida de las discusiones se podría resumir en la siguiente preocupación: -- "Es una idea aceptada con generalidad que un buen sistema fiscal debe ser justo, eficiente desde el punto de vista económico y fácil de administrar, pero ¿ qué fórmula de gravamen puede alcanzar de forma más adecuada estos objetivos?. El informe de la conferencia publicado bajo el título "What should be --- taxed. Income or Expenditure" aborda esta cuestión. Cuatro son los temas generales que se discuten en el trabajo:

- * ¿Aumentaría el ahorro y la formación de capital con la sustitución de un IR por un IG?
- * ¿ Sería más equitativo un IG que un IR ?
- * ¿ Sería de más fácil administración un IG?
- * ¿ Qué problemas de transición se plantearían al transformar un IG en un IR?

8.1.- Ahorro y formación de capital con un IG.

En este punto nos encontramos con interpretaciones teóricas discrepantes. Mientras que los defensores del IG aseguran que dadas las bajas tasas de ahorro que sufren los principales países de la OCDE a partir del año 1.975, esta tasa de ahorro aumentaría si no se gravara el mismo, por lo que cabe pensar - que el ciudadano ahorraría más, probablemente, con un IG; para otros autores esta tesis no parece cierta por cuanto que: - - 1) ciertos contribuyentes podrían ahorrar menos bajo un IG --- puesto que precisarían menos ahorros para mantener un nivel dado de consumo, 2) la imposición sobre el gasto puede disminuir

tanto el consumo que las posibilidades de inversión rentable se reduzcan y, 3) al afectar negativamente al trabajo puede producirse una reducción de la renta y, por tanto, del ahorro total aunque la proporción relativa de renta ahorrada aumente:

$$\begin{array}{l|l}
 \text{I s/ gasto} \longrightarrow \nabla Y: Y_1 > Y_2 & \begin{array}{l} \nabla C: C_1 > C_2 \\ \nabla S: S_1 > S_2 \end{array} \\
 \downarrow & \\
 & \begin{array}{l} Y_1 = 0.8 C_1 + 0.2 S_1 \\ Y_2 = 0.6 C_2 + 0.4 S_2 \end{array}
 \end{array}$$

Para resolver este tema sería preciso acudir a un análisis empírico que es lo que pretenden E. Philip Howrey y S.S. Hymans. A partir de una revisión de las recientes contribuciones al estudio empírico del papel de los tipos de interés en cuanto al comportamiento del consumo y ahorro agregado, comparan e integran las tres grandes aproximaciones disponibles en la literatura económica sobre este tema. La primera aproximación se concentra sobre el gasto en consumo agregado e introduce el tipo de interés en la función de consumo⁽⁴⁶⁾. La segunda aproximación se basa en la función de ahorro de - - - Houthakker y Taylor en la cual el ahorro agregado o per capita es la variable dependiente⁽⁴⁷⁾. La tercera aproximación se refiere a la posibilidad, al menos implícita, de desagregar el ahorro en dos componentes básicos: ahorro personal y no personal⁽⁴⁸⁾. La aportación de Howrey y Hymans consiste en analizar cada una de estas diferentes aproximaciones e intentar, si es posible, compendiarlas o explicar porqué difieren. En su análisis llegan a una conclusión sustantiva: la ausencia de una evidencia significativa de la existencia de un efecto positivo sobre el ahorro de las variaciones en el tipo de interés. En consecuencia, hay numerosas y buenas razones para llevar a cabo una reforma fiscal pero no existe evidencia que permita mantener que la existencia de una elasticidad positiva entre tipo de interés y ahorro sea una de ellas.

Esta conclusión contradice la alcanzada por M.J. Boskin (49) según el cual existe una fuerte y significativa elasticidad del ahorro con relación a la tasa de rendimiento real -- después de impuestos. Esto significaría que una alta rentabilidad del ahorro, que podría producirse por un cambio desde un IR hacia un IG, podría incrementar de forma importante el ahorro. El análisis de Boskin consiste en un intento de explicar el comportamiento del consumo en una serie temporal -- que va desde el año 1.929 a 1.969 (excluyendo el periodo --- 1.941-46). Sus conclusiones se basan en una función de consumo agregado anual de la siguiente forma:

$$L_n C = a_0 + a_1 L_n YD + a_2 L_n YD_{-1} + a_3 L_n W_{-1} + a_4 L_n V + a_5 (R - \pi) + a_6 \pi \quad \text{donde:}$$

C = Consumo real privado per capita.

YD = Renta real privada disponible per capita.

W = Riqueza real per capita al final del periodo anual.

V = Tasa de desempleo.

R- = Tasa de rendimiento real esperado sobre el capital después de impuestos.

π = Tasa de inflación esperada.

Estimados los parámetros de esta ecuación considerando la serie anterior y siendo esta estimación significativa estadísticamente, Boskin llega a la siguiente conclusión: el -- incremento en un 1% en la tasa de rendimiento real esperado permitiría obtener un incremento del 1% en la tasa de ahorro.

Estas dos posturas basadas en modelos diferentes provocan una importante discusión sobre los méritos técnicos y estadísticos de ambas. El primer problema discutido fué la ---- elección de la variable a explicar, esto es, que concepción -- de ahorro sería la correcta para establecer la correlación. -- El concepto de ahorro de Boskin, implícitamente recogido en -- su definición de consumo, está más próximo al utilizado en -- una contabilidad de flujos de fondo, al incluir los gastos de consumo en vivienda y otros bienes de consumo duradero. - - -

Howrey y Hymans critican el concepto de Boskin por cuanto -- los gastos en bienes de consumo duradero no significan formación de capital empresarial. Por contra, proponen un nuevo -- concepto utilizado en su modelo : "ahorro personal en efectivo", el cual excluye del ahorro los gastos en bienes de consumo duradero y los cambios en las reservas de los planes de seguros y pensiones privadas. En nuestra opinión, esta última -- concepción del concepto de ahorro es excesivamente restrictiva y poco significativa en relación al comportamiento del ahorro e inversión agregada ya que, por ejemplo, las reservas de los fondos de seguros y pensiones constituyen ahorro porque -- pueden ser canalizadas hacia las empresas y dar lugar a inversiones productivas, amén de que la inversión en bienes de consumo duradero debe considerarse como ahorro ya que para el -- consumidor último son tan productivos como la inversión empresarial. Por otra parte, incluso aquellos que consideran al -- "ahorro personal en efectivo" como variable básica reconocen -- su falta de operatividad como variable de política económica debido a su reducida participación en la renta personal disponible (un promedio del 0'2 % de la renta personal disponible en el periodo 1.951-1.974).

Una segunda cuestión discutida fué la definición de la -- tasa de rendimiento. En este punto hubo acuerdo casi general en señalar a la tasa de rendimiento real después de impuestos como la más conveniente, aunque plantea dificultades en su medición. La variable tasa de rendimiento de Boskin fué estimada a partir de un modelo de expectativas adaptables en función de precios esperados en un horizonte temporal de 8 años, con rapidez variable en el ajuste. Howrey y Hymans no encontraron otra variable mejor que la utilizada por Boskin para señalar un efecto positivo y significativo entre el interés y el ahorro en su modelo. Ello permitió que la discusión se centrara en la bondad de esta variable. Uno de los conferenciantes expresó la inquietud de que la tasa de rendimiento real después de impuestos no refleja adecuadamente la complejidad de la legislación fiscal (en concreto las numerosas formas de exención del ahorro existentes en la legislación actual). Otros consi-

deraron insuficiente la medida de un año de las expectativas inflacionistas utilizada por Howrey y Hymans más que una media de un periodo superior. Asimismo, para otros asistentes se precisa una diversidad de tipos de interés potenciales para reflejar todas las oportunidades abiertas a los ahorradores, en lugar de una única variable explicativa del tipo de interés.

Soslayando los problemas técnicos derivados de los modelos, los asistentes abordaron las implicaciones que la elasticidad ahorro-interés tienen desde un punto de vista de política fiscal y, en concreto, del impuesto sobre el gasto. La mayoría estuvieron de acuerdo en la necesidad de incremento en la formación de capital empresarial, aunque no existió tal -- acuerdo en cuanto a la cuantía. Menor aceptación tuvo la tesis de que un incremento en el ahorro personal provocase un -- incremento en la formación de capital, sobre todo si se utiliza el concepto de Boskin ya que en él se incluyen inversiones en diversas formas de bienes de consumo duradero que no suponen una adición a la capacidad industrial, amén de que parte del ahorro personal puede utilizarse para realizar inversiones financieras en el extranjero, lo que impediría un incremento en la formación de capital interna.

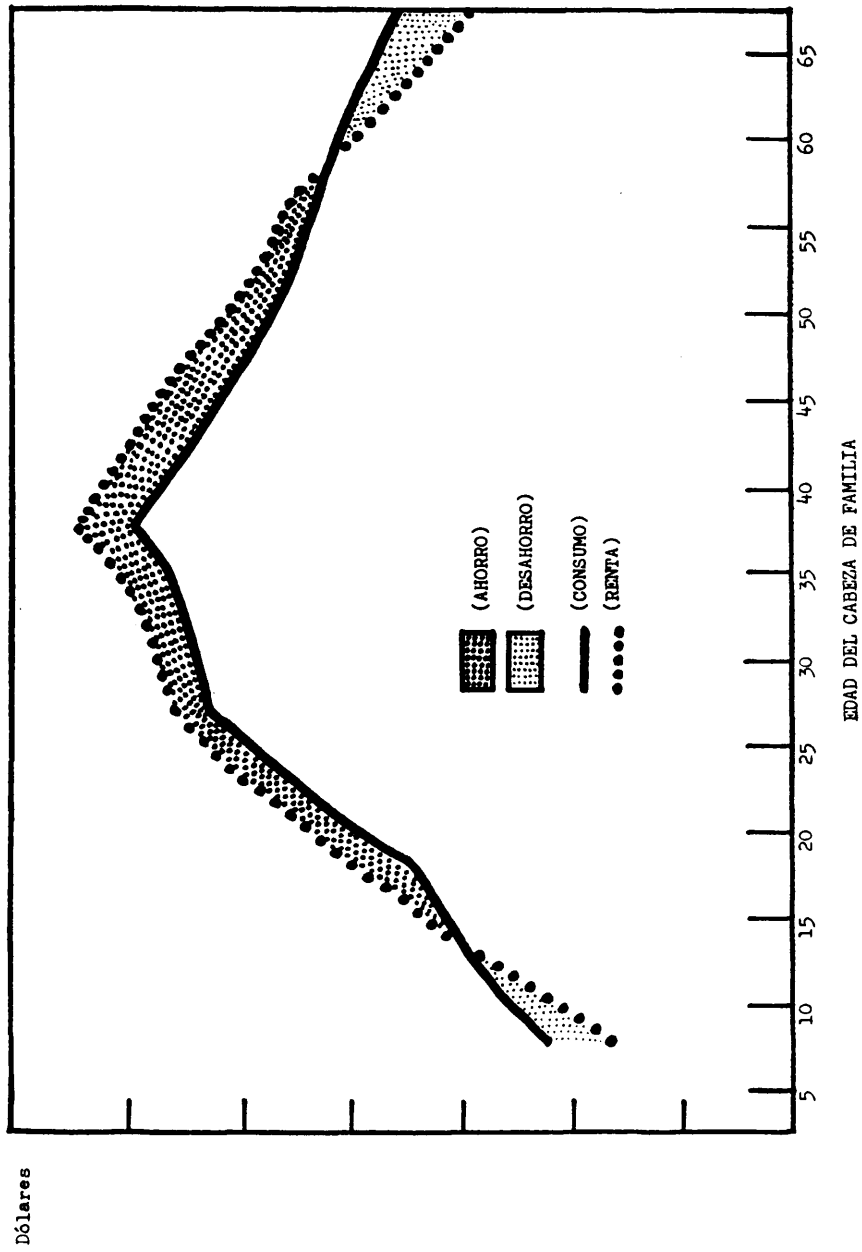
Algunos asistentes expresaron su preferencia por aplicar cambios menos radicales en el sistema fiscal que el que se derivaría de la transición hacia un impuesto al gasto (por ejemplo, mayores créditos fiscales por inversión, depreciaciones aceleradas y mayores exenciones para determinadas formas de -- ahorro). Políticas en este sentido incrementarían, del mismo modo, el ahorro y la formación de capital bajo el supuesto de que el ahorro es elástico con relación al tipo de interés. Asimismo, se señaló que, sin cambios apreciables en el sistema -- fiscal, el ahorro y la financiación de la inversión podrían -- incrementarse directamente reduciendo el déficit presupuestario estatal.

Los defensores del IG apuntaron que, incluso si fuese -- cierta la tesis de Howrey y Hymans de que la elasticidad ----

ahorro-interés es cero o próxima a cero, la sustitución de un IR por un IG incrementaría el bienestar a través de una más - eficiente distribución del consumo a lo largo del ciclo vital. Una tasa dada de ahorro puede permitir un mayor consumo futuro debido a la mayor tasa de rendimiento después de impuestos, de forma que el consumo adicional después de impuestos en los últimos años del ciclo vital sería una medida de las ganancias de bienestar. En consecuencia, un cambio hacia un IG incentivaría a los sujetos a reasignar el consumo y el ahorro a lo largo de sus ciclos vitales, (ahorrando en los primeros momentos del ciclo para financiar un mayor consumo en los posteriores), con lo que lograría incrementar el bienestar incluso si el -- ahorro personal no se incrementase. Esto es cierto a nivel teórico, sin embargo, ciertos asistentes señalaron que, en comparación con un IR, el IG incrementaría el nivel de imposición - de los estratos de población joven y jubilada (ya que en estos estratos las necesidades son mayores en relación a la renta, - siendo el ahorro más difícil) mientras que se reduciría la imposición sobre la población de edad intermedia (cuando la renta alcanza generalmente su máximo nivel y las necesidades individuales no se ven afectadas por aspectos como la educación y la jubilación (Ver cuadro 13)).

Por último señalar que la formación de capital y los efectos sobre el bienestar de un IG dependerán, en parte, de la escala progresiva que, en última instancia, se proponga. Dado -- que un IG es teóricamente un IR con deducción del ahorro, cabe pensar que las recaudaciones bajo un IG de carácter extensivo serían menores que las recaudaciones bajo un IER con idéntica escala de gravamen. No obstante, cálculos empíricos recogidos en el Blueprints estimaron que la base de un impuesto sobre - el consumo Extensivo sería el 23% mayor que la base del Impuesto vigente sobre la renta y un 7% menor que la de un IER. Ello es así porque la base del IG (Impuesto sobre flujos de caja) - incluiría partidas no recogidas actualmente como renta, que -- compensarían por exceso la exclusión de las cantidades ahorradas. Si es correcto el cálculo anterior no será necesaria una tarifa excesivamente progresiva para obtener el mismo nivel de

ESQUEMA TEMPORAL DE CONSUMO Y RENTA
(RENTA Y CONSUMO MEDIO, CALCULADO EN FUNCION DE LA EDAD DEL CABEZA DE FAMILIA)



recaudación, manteniendo un nivel similar de distribución vertical de la carga fiscal. Si los cálculos no son muy precisos como mantienen diversos autores, la nueva base imponible no -- será superior a la actual sino bastante inferior dada la exclu sión del ahorro. En este caso se precisaría una tarifa mucho -- más progresiva para mantener una recaudación y una carga tribu taria equivalente a las actuales, o bien complementar el IG -- con otros impuestos adicionales, lo que provocaría una reduc-- ción en la formación de capital. En conclusión, hasta que los tipos impositivos sobre el gasto se definan, no se podría cono-- cer el efecto neto sobre el bienestar.

8.2.- IG y equidad.

Los defensores de la imposición al gasto fundamentan su -- preferencia en criterios de eficiencia más que en los de equi-- dad. El informe Brookings abordó la discusión de este problema a partir de seis cuestiones:

- elección de una adecuada base imponible.
- la perspectiva temporal del sistema tributario.
- tratamiento relativo de las diferentes formas de renta.
- progresividad del sistema.
- implicaciones sobre la distribución de la riqueza y el patri monio.
- tratamiento fiscal de las donaciones y legados.

Con relación a la elección de la base imponible, los argu mentos tradicionales de equidad se basan en el criterio de que el consumo representa el uso de un producto (renta). Por ello, la renta debe ser favorecida e incentivada fiscalmente, mien-- tras que el consumo debería ser penalizado o, al menos, desin-- centivado. Aunque esta interpretación se encuentra "demodée" e incluso resulta puritana, una versión revisada ha sobrevivido: algunos participantes mantienen que el consumo es la base impo nible adecuada porque es la mejor medida de la satisfacción o disfrute de los contribuyentes. Los defensores de la renta ar-- guyeron que el ahorro comporta su propia satisfacción y por --

ello la capacidad de pago no se altera si un contribuyente --
 opta por ahorrar en lugar de consumir su renta.

N. Kaldor⁽⁵⁰⁾ expresó una inquietud a considerar: podría ocurrir que algunos contribuyentes, mientras que mantienen altos niveles de vida, pueden reducir su renta gravable a niveles insignificantes como consecuencia de los beneficios fiscales existentes en la ley actual del IR o de la disposición del -- patrimonio acumulado. Por esta razón, era partidario de la -- utilización de un IG como suplemento del IR, pero no como sustitutivo. Otros participantes consideraron el gasto como la -- mejor medida de la renta vital o permanente de un contribuyente. Para éstos la renta puede variar de un año a otro mien--- tras que las familias tienden a consumir de acuerdo con la -- renta esperada a largo plazo o renta permanente. Por último, la base consumo es preferible en un enfoque de ciclo vital -- ya que personas con consumo potencial igual estarían sujetas a una idéntica cuota actualizada. Si se considerasen las donaciones y legados, esta base perdería operatividad a menos que se amplie la base incluyendo esas transferencias.

Considerando la perspectiva temporal del sistema fiscal, los defensores del IG mantienen que la principal ventaja de -- esta figura es su perspectiva de ciclo vital, mientras que -- los oponentes argumentaron que esta perspectiva constituye -- una ventaja cuando menos dudosa en un mundo con una incerti-- dumbre económica y política extrema. En su opinión, el ciclo vital del contribuyente tiene menores efectos sobre el com-- portamiento económico de los contribuyentes que un pequeño -- periodo de promediación. Dicho de otro modo, aunque el plazo anual constituye un horizonte temporal excesivamente corto -- desde un punto de vista fiscal, el ciclo vital constituye un plazo excesivamente largo.

La tercera cuestión se refiere al tratamiento relativo -- de las diferentes formas de renta. La renta procedente de va-- rias fuentes sería tratada más uniformemente bajo un IG ya -- que el consumo no depende de la fuente de renta. La mayoría --

de los conferenciantes estaban de acuerdo en que un impuesto - sobre el gasto teóricamente correcto sería, de hecho, bastante más neutral entre las diferentes fuentes de renta que el actual e imperfecto IR. No obstante, numerosos participantes objetaron que nadie garantiza que después de un amplio periodo de -- aplicación el IG no redujese su neutralidad como consecuencia de la generalización de sistemas de beneficios fiscales y exenciones de conceptos particulares de consumo.

La cuarta cuestión aborda el problema de la progresividad. Este tema es esencial a la hora de valorar la operatividad --- práctica de un IG. En teoría, sería posible diseñar una escala impositiva del IG que alcanzase los mismos niveles de progresividad que el actual IR. Sin embargo, desde un punto de vista - práctico, la ausencia de datos fiables de las tasas de ahorro por clases de renta impide su concreción. Pero, aunque dispu-- siesemos de esta información, existiría una enorme incertidum-- bre sobre el comportamiento de las tasas de ahorro como conse-- cuencia de la transición desde un IR a un IG, que podría redu-- cirse o ampliarse en función de los beneficios y lagunas fisca-- les que se consoliden. En consecuencia, existe un fundamento - muy pequeño para elegir una escala impositiva de un IG que permita alcanzar un grado deseado de progresividad. Es de desta-- car que las ganancias de eficiencia derivadas de un IG podrían perderse si no se define adecuadamente la estructura de tipos. Una segunda consideración sobre este tema es que, para alcan-- zar la misma recaudación, la estructura de tipos impositivos - deberá ser mayor que la que existiría bajo un IR. Por ello, - suponiendo la no existencia de ahorros, un porcentaje del 50% como tipo de un IR es equivalente a un tipo de 100% en un IG. Esto llevó a que algunos participantes expresasen sus dudas -- sobre la actitud de tolerancia y comprensión del público ante tipos impositivos marginales del 100%. Los defensores del IG - argumentarán que los tipos impositivos podrían expresarse so-- bre una base bruta (esto es, como porcentaje del consumo más - la cuota del impuesto).

La quinta cuestión plantea el tema de las implicaciones - sobre la distribución del patrimonio. Por la naturaleza del IG, algunos participantes mostraron su preocupación por el hecho - de que ciertos contribuyentes que ahorren una gran parte de su patrimonio a lo largo del tiempo se encontrasen con un impor-- tante patrimonio acumulado, promoviendo la concentración de -- patrimonio y la riqueza en pocas manos. Una pregunta básica es la de considerar si una sustitución del IR por el IG incremen-- taría de forma significativa las oportunidades de ahorro fis-- cal de los estratos de renta elevada. Los defensores del IG ar-- gumentan que el actual sistema de preferencias fiscales al --- ahorro (planes de pensión y jubilación, cuentas individuales - de jubilación, planes Keogh) es utilizado principalmente por - el extracto de población de renta elevada. Reforzando este pun-- to de vista, los mejores datos disponibles indican que la ---- mayor parte de la población ahorra muy poco y tiene un muy re-- ducido o, incluso, negativo patrimonio neto. El IG, sin embar-- go, permitiría al contribuyente diferir el impuesto a todo ti-- po de instrumento para ahorrar, ampliando las posibilidades -- de ahorro. Los contribuyentes con reducido patrimonio dispon-- drían de fuertes incentivos para ahorrar más, lo que debería - originar un incremento en la riqueza de las familias con me--- dios comparativamente modestos.

Los oponentes al IG expresaron sus dudas sobre este razo-- namiento y consideraron que el efecto último sería el opuesto. Si los ahorros son reducidos en el estrato de población de ren-- ta baja, ello no es debido a que la tasa de rendimiento sea ba-- ja sino a que las necesidades son grandes en relación a la ren-- ta. La transición a un IG probablemente no incrementaría las - tasas de rendimiento después de impuestos para los contribuyen-- tes de baja renta ya que, al estar en la actualidad también su-- jetos a los tipos impositivos inferiores, el efecto sobre el - ahorro sería probablemente mínimo. No obstante, sí se incenti-- varía el ahorro de los contribuyentes con alto nivel de renta, por lo cual los beneficios de la transición a un IG afectarían específicamente a los contribuyentes de alto nivel de renta -- con un nivel de ahorro medio sustancial, dando lugar a una ca-- da vez mayor acumulación de patrimonio.

Una última consideración con relación al patrimonio y li-

gada a la transición de un IR a un IG. El patrimonio poseído a la entrada del IG en vigor habría sido acumulado a partir de la renta gravada. El gravamen completo de la riqueza cuando es aplicada al consumo más el impuesto sobre la renta pagado previamente originaría una carga fiscal mayor que la -- que se pagaría por el consumo de la riqueza acumulada con -- posterioridad a la aplicación del IG. La exención total de la riqueza acumulada previamente a la entrada en vigor originaría una serie de actitudes ineficientes por parte del contribuyente para beneficiarse de las lagunas fiscales. Asimismo, la exención del capital acumulado a los precios corrientes -- dejaría sin gravar una serie de incrementos patrimoniales que no fueron realizados cuando se aplicaba el IR. Este tema ha sido considerado como uno de los principales impedimentos en la adopción de un IG, aunque no hubo acuerdo de como resolverlo.

La sexta y última cuestión referente al tema de la equidad se refiere al tratamiento de las donaciones y legados. Este es uno de los temas de máxima controversia en el devenir -- histórico de la imposición sobre el gasto. Todos los informes abordan de una u otra forma este tema y, como es lógico, fué un tema de gran discusión en la conferencia de la Brookings -- Institution. Como se señala al hablar del Informe Bradford, -- la identidad entre el valor actualizado del consumo agregado -- durante el ciclo vital y el valor descontado de la renta obtenida durante dicho ciclo solo sería cierta si no existiesen -- donaciones y legados.

En la discusión se decantaron varias posibilidades alternativas de tratamiento de estas transmisiones:

- Como consumo del donante. Este tratamiento se justifica por el hecho de considerarlo como uso que reporta una satisfacción a aquel, del mismo tipo que el consumo de este patrimonio.
- Como consumo del donante e ingreso del donatario que sería gravado cuando se consumiese.
- Como consumo del donatario cuando el producto de las heren-

cias y legados sea aplicado a tal uso.

Ciertos participantes consideraban que el sistema de tratamiento de legados y herencias podría permitir una fórmula de reducción de la carga fiscal en familias ricas a través de un sistema de transferencias desde miembros situados en tramos impositivos altos hacia aquellos situados en tramos reducidos, aunque sería una buena fórmula de incentivar una distribución voluntaria de la riqueza y el patrimonio. No obstante, en este tema es especialmente importante la definición de la unidad contribuyente para saber si una transferencia es una donación, una ayuda o una recompensa por servicios prestados.

Especial interés recabó la complementariedad del tratamiento de las donaciones y legados y el gravamen de donante y donatario en el actual impuesto sobre sucesiones y donaciones. Uno de los partícipes no creía necesario incluir en el IG las transferencias ya que un impuesto sobre sucesiones y donaciones redefinido y adecuado al nuevo contexto fiscal ampliaría perfectamente la función de gravar estas transferencias. Otros partícipes mantuvieron que las transferencias deberían incluirse en la base de ambos impuestos, en el IG se gravaría la utilidad derivada de la entrega o recepción de la donación, mientras que el impuesto sobre las transmisiones se fundamentaría en el derecho de transferir riqueza garantizado por la sociedad. Una sugerencia final consistió en la introducción de un impuesto anual sobre el patrimonio como alternativa o suplemento a la inclusión de las transmisiones en la base del IG.

8.3.- Aspectos problemáticos de Administración.

Los defensores del IG señalan que un impuesto basado en el consumo sería de más sencilla administración que el actual IR y que la medición de los flujos económicos apropiados sería más simple y originaría resultados menos anóma

los que el IR. Este razonamiento se fundamenta teóricamente en la definición de renta de Maig-Simons, esto es, la renta es igual al consumo más la variación en la riqueza neta del contribuyente. El razonamiento consiste en que, para determinar la renta, es necesario cuantificar la variación en la riqueza neta, lo cual no es necesario para determinar el -- consumo. Los defensores del IR, por contra señalan que el -- consumo es renta menos ahorro, de lo que se deriva que es -- necesario cuantificar el ahorro a partir de la renta para -- determinar el consumo. Por ello, el IG tendría todos los -- problemas administrativos de un IR además de los que se derivarían de cuantificar el ahorro. Reconociendo los defensores del gasto los problemas de aplicación administrativa de un IG se propusieron dos fórmulas de simplificar el IG:

- la opción del pago adelantado del impuesto por las inversiones afectadas.
- la consideración del IG como un impuesto sobre salarios.

Se ha reconocido por todos los estudiosos de la Hacienda que la cuantificación del ahorro bajo un IG exigiría una importante cantidad de registros, lo que complicaría sobremanera la declaración fiscal. El tratamiento fiscal de las inversiones sería el siguiente:

- 1.- En el año de la inversión, la cuantía de la inversión -- sería deducible de los ingresos para determinar el valor men de gasto gravable.
- 2.- En cada periodo posterior, los rendimientos de la inversión se incluirían como ingresos.
- 3.- Cuando la inversión se enajene, el producto de la venta se incluiría entre los ingresos.

Este procedimiento se denomina "de flujos de caja". No obstante, el informe Bradford propone un procedimiento que simplificaría el tratamiento de las inversiones:

- 1.- No se deduciría nada en concepto de inversión en el año de su realización.
- 2.- No se consideraría el valor de la enajenación entre los ingresos del ejercicio en que ésta se produzca.

Este sistema se denomina "de impuesto con pago adelantado" (tax prepayment). Este procedimiento se basa en el hecho de que el valor actual de un activo es equivalente al valor descontado de los futuros ingresos de la inversión, con lo que la suma total de impuestos pagados en el momento de la adquisición del activo sería aproximadamente idéntica al valor actualizado de los pagos fiscales futuros exentos por este sistema. Ello permitiría que el Gobierno pudiese dar una opción⁽⁵¹⁾ al contribuyente por uno u otro procedimiento, en función del tipo de activo que se tratase. Con el sistema "prepayment" no sería necesaria, a efectos fiscales, contabilizar los rendimientos derivados de la inversión. Este sistema fue uno de los temas más discutidos en la conferencia. D.F. Bradford defendió la opción del "prepayment", mientras que Graetz se opuso a él.

Otra fórmula de simplificación del IG se deriva de la equivalencia teórica, discutida en la literatura hacendística, del gravamen sobre el gasto y el gravamen sobre sueldos y salarios. Si de hecho fuesen equivalentes, un impuesto sobre salarios podría ser un atractivo sustituto de un IG ya que sería muy fácil de administrar. No obstante, existe un acuerdo casi generalizado de que tal equivalencia solo existe a nivel agregado y bajo ciertas condiciones y que la divergencia entre consumo e ingresos en determinados casos impide considerar un impuesto sobre salarios como un proxy de un impuesto al gasto.

Entre las ventajas administrativas señaladas por los defensores del IG que lo harían más sencillo que el IR se destacan:

* La eliminación de las diferencias en el tratamiento fiscal de los diversos rendimientos derivados del capital. En el IR, las ganancias de capital son gravadas de forma diferente y preferente respecto a las restantes rentas del capital: intereses, dividendos, etc. Los rendimientos de las sociedades (beneficios) tienen un tratamiento fiscal diferente en función de la forma societaria de las empresas. Otras rentas (explotaciones mineras, agrarias, viviendas protegidas, etc.) tienen un tratamiento fiscal preferente. La ventaja del IG consiste en un tratamiento neutral, a nivel individual, entre las diferentes rentas. Cada unidad monetaria invertida en consumo sería gravada con independencia de la fuente, debido a que la discriminación en el tratamiento de las distintas fuentes de renta es difícilmente justificable. Este tratamiento presenta las siguientes ventajas:

- incremento de eficiencia al desaparecer los incentivos a la obtención de rentas a través de fuentes con tratamiento preferente.
- favorecen la equidad entre aquellas personas que pueden y no pueden alterar la estructura de sus rendimientos.
- simplificaría la administración del sistema fiscal.
- desaparecerían las dificultades de medición del beneficio de las sociedades, especialmente los problemas de contabilización de la depreciación y la valoración de existencias.

Los críticos del IG reconocen las ventajas teóricas pero dudan ser alcanzadas en la práctica. Los grupos que se benefician de determinadas preferencias fiscales presionarían para mantener su situación preferente bajo el nuevo sistema. En suma, una pregunta quedó en el aire: ¿ realmente un IG, en la práctica, se aproximaría a una fórmula ideal de imposición en mayor grado que un IR?

* La base imponible de consumo no necesita fórmulas de indicación para ajustar la inflación ya que las rentas se gra

varían exclusivamente cuando se consumiesen y en función - del volumen de renta aplicado al consumo, con lo cual el - propio sujeto, al graduar la compra en función de los precios actuales, estaría asumiendo el nivel de inflación, lo que se traduciría en su obligación tributaria. Esta es una ventaja a considerar de forma especial debido a los complejos sistemas de ajustes por inflación necesarios en un IR al calcular las amortizaciones, el valor de las existen---cias, los cambios en el valor de las deudas y créditos ---pendientes de amortizar y otros elementos de la renta. Así mismo, sería deseable indiciar las deducciones personales, las deducciones generales, las escalas de gravamen, etc. - aunque esta necesidad es propia tanto de un impuesto al --gasto como de un impuesto sobre la renta.

* Una última ventaja sería, en principio, la no necesidad de mantener un impuesto sobre sociedades para complementar el IG. La renta de las sociedades se gravaría cuando se distribuyese y consumiese o cuando se realizase como ganancias de capital y se aplicase al consumo. Con esta eliminación desaparecerían dos problemas:

- 1) la complicación derivada de la contabilidad adecuada de amortizaciones y existencias y,
- 2) la distinción entre gravamen de las explotaciones societarias y no societarias.

No obstante, entre los defensores del IG no hubo unanimidad en cuanto a la eficacia de eliminar el IS. Un primer grupo consideró que los beneficios derivados de la sencillez y eficiencia al eliminar esta figura justificaban sin más su desaparición. Un segundo grupo consideró las --consecuencias distributivas de su eliminación. Así, adujeron que la desaparición del IS podría originar beneficios inesperados a los accionistas, especialmente a los accionistas extranjeros de sociedades nacionales. Un tercer grupo consideró la necesidad de mantener el IS debido a su relativa neutralidad en el sistema fiscal así como su operatividad a la hora de recaudar. Se discutieron dos formas - standard de IS: 1) el impuesto de flujos de caja de societarias

dades propuesto por el Informe Meade en Gran Bretaña⁽⁵²⁾ y, 2) una forma de integración de los impuestos sobre la renta personal y societaria, de forma que el IS sería considerado como una retención a cuenta del impuesto del contribuyente individual.

Los opositores del IG apuntaron que esta cuestión no tendría una fácil solución. La eliminación del IS exigiría compensar la recaudación perdida con el IG lo que llevaría a tipos impositivos muy elevados.

En cuanto a las desventajas o problemas de un IG hay que -- destacar:

- * El tratamiento fiscal de las viviendas. Un tratamiento ---- teóricamente correcto en un IR consiste en imputar una renta de alquiler neta de intereses, amortización y gastos de mantenimiento como renta gravable. Pocos países imputan de forma rigurosa la renta de alquiler de viviendas propias de bido a la dificultad en su medición, además de la necesidad de pagos impositivos sobre rendimientos no monetarios. Dado que el uso de la vivienda es una forma de consumo, la renta neta de alquiler debería incluirse en la base imponible de un IG. Una alternativa a esta imputación periódica consistiría en aplicar la técnica del tax prepayment antes comentada.

M. Graetz ⁽⁵³⁾ defiende esta postura: 1) considerar la compra de la vivienda como hecho imponible e incluirla en su totalidad en la base imponible de gasto y, 2) al vender la vivienda solo se incluiría como ingreso la ganancia de las ventas. Esta aproximación puede ser excesivamente dura para el contribuyente si consideramos el total de la compra de la vivienda como base en el momento de su adquisición ya que originaría obligaciones fiscales excesivas, debido a la progresividad del impuesto en un momento en que el contribuyente está obligado por otros pagos derivados de la operación. Desde luego, el tratamiento de la vivienda es más com

plicado en un IG que en un IR. El tratamiento fiscal de la vivienda en el impuesto al gasto debería ser similar al tratamiento de las ganancias de capital realizados a largo plazo en el impuesto sobre la renta, esto es, sería necesario establecer un sistema de promediación del valor de la vivienda e imputarlo a varios ejercicios. El peligro radicaría en que para soslayar este problema se estableciesen determinadas exenciones o preferencias fiscales para las viviendas.

En cualquier caso, y dada la dificultad de esta alternativa, los defensores de la imposición sobre el gasto tienden a preferir el sistema de imputar el valor de alquiler neto de las viviendas propias. Para ello se han sugerido una serie de fórmulas de cálculo de la renta a imputar:

- Imputar el valor en función de una tasa de rendimiento promedio.
- Ajustar el valor de alquiler neto imputado por la tasa de inflación, evitando complicadas revalorizaciones periódicas.

Hubo una aportación interesante ligada a los problemas de la alternativa de imputación total que consistiría en sumar al resto de los ingresos gravables cada año una fracción del pago de la hipoteca la cual se calcularía en función del ratio pago inicial/precio total de compra. Con ello se evitaría incrementar en exceso la obligación tributaria en el año de adquisición. Como el lector puede intuir, es un ingenioso sistema de promediación pero de difícil concreción práctica.

En suma, los participantes no quedaron satisfechos con ninguna de las fórmulas sugeridas para gravar las viviendas y otros bienes de consumo duradero. Existió cierto consenso en cuanto a señalar que este tema constituía una de las áreas con mayores dificultades no solo en el

IG sino en el IR, y que no puede ser considerada una des--
ventaja decisiva a la luz de los defectos reconocidos en --
imposición sobre la renta en esta materia⁽⁵⁴⁾.

* Comprobación y seguimiento de las transacciones.

Otro problema propio del IG consiste en la necesidad de desarrollar métodos que permitan controlar las transac--
ciones de activos. Los participantes opinaron que los in--
centivos a ocultar cierto tipo de transacciones se incre--
mentan en un IG:

- En el IR, una parte del precio de venta (la ganancia o --
pérdida) se incluye como ingresos.
- En un IG, el producto de la venta se incluiría como in--
greso.

Por ello,

- Se exigirían balances de situación completos a los con--
tribuyentes.
- Esta necesidad se haría esencial durante el periodo de --
transición hacia un IG con el fin de prevenir la acumula--
ción de recursos en efectivo que posteriormente podrían
ser utilizados para consumir libre de impuestos.
- Se podría limitar el registro y balance a cierto tipo de
activos especificados. Este registro se podría preparar
como parte de los procedimientos y para administrar un --
Impuesto sobre el Patrimonio Neto que complementase al --
Impuesto sobre el gasto. Este registro serviría asimismo
para evitar que se saquen fuera del país activos acumula--
dos procedentes de fondos libres de impuestos.

Algunos partidarios del IG consideraron que el regis--
tro de los activos poseídos y el balance individual no se--
rían necesarios sobre la base del trabajo de W.D. Andrews
(55) quien consideraba que un impuesto de flujos de caja --
sobre el gasto podría fundamentarse en los flujos de renta
corriente sin considerar los stocks de activos. Bajo el mo

delo Andrews no sería necesaria mayor información sobre ingresos y pagos que la que se exige en un impuesto sobre la renta correcto. Asimismo, se destacó la posibilidad de aplicación del "control cruzado" en un sistema IG derivado de la deducción del ahorro. Los compradores de activos deberán informar el valor de adquisición de los mismos y esto evitará que los vendedores traten de ocultar la operación de compra-venta.

Aunque no existió consenso a la hora de delimitar que sistema de control sería más adecuado, es nuestra opinión -- que el sistema de activos especificados complementado con un funcionamiento adecuado del IPN permitiría obtener una cierta operatividad al sistema.

* Cuestiones internacionales.

En este tema se plantean dos cuestiones administrativas de suma importancia:

- el tratamiento de los emigrantes e inmigrantes.
- el tratamiento del consumo interno de extranjeros y el consumo externo de los ciudadanos del país de origen.

Estos problemas se inscriben en el marco siempre complejo de las relaciones fiscales internacionales y es algo inherente a cualquier impuesto. Existen numerosos procedimientos y medidas unilaterales y bilaterales para evitar el problema de la doble imposición internacional pero todos ellos han -- sido contruidos para un mundo donde la mayoría de los sistemas fiscales se orientan hacia la imposición sobre la renta. En este marco ¿ cómo se encuadraría una nación que adoptase un sistema de imposición sobre el gasto?

Los oponentes del IG consideran injusto que una renta -- recibida y gravada en el extranjero y no ahorrada fuese incluida en la base imponible. Si los nacionales obtuviesen -- rentas en el extranjero, no sería teóricamente correcto conceder un crédito o una deducción de los impuestos sobre la --

renta exterior en el impuesto sobre el gasto interno. Si se podría conceder un crédito sobre el IVA o sobre los impuestos de consumo gravados en el extranjero.

Si, por contra, es un extranjero el que obtiene rentas en una nación sin realizar gastos, su obligación fiscal podría ser cero, en consecuencia, otras formas de imposición se aplicarían para evitar la repatriación de esa renta sin gravamen y si se considera conveniente.

A menos que se estableciese alguna forma de imposición sobre la emigración, sería muy provechoso para los nacionales obtener renta y ahorrar en el país que aplica el IG y - gastar en el extranjero donde se aplique un IR. Lógicamente ésto, en un mundo donde exista libre movimiento de personas y capitales, lo cual no es cierto en nuestro mundo.

Las soluciones que se encontraron a estos problemas -- fueron del siguiente tipo:

- Gravar la totalidad del patrimonio en el momento de la repatriación como si fuese consumido en ese momento.
- Solicitar a todos los contribuyentes una lista de activos, de manera que una parte del valor total de los activos especificados se retuviese como una fianza para evitar la evasión fiscal que podría derivarse de la emigración.
- Mc. Daniel⁽⁵⁶⁾ sugirió que la aplicación del principio de ciudadanía en lugar del principio de residencia reduciría la evasión fiscal vía emigración. El problema es como el brazo del fisco podría alcanzar aquellos contribuyentes - ciudadanos de un país pero con residencia permanente en otro.

Es necesario seguir investigando en este campo y no cabe duda que se podría llegar a acuerdos internacionales sobre doble imposición tan aceptables como los existentes actualmente en el impuesto sobre la renta.

* Acumulación de Riqueza.

Una complejidad administrativa adicional del IG se derivaría de la necesidad de revisar el gravamen del patrimonio. Si la sustitución de un IR por un IG provoca un incentivo a acumular riqueza, se plantea una triple posibilidad para --- tratar la riqueza, que puede ser complementaria:

- aplicar un impuesto sobre el patrimonio neto anual y periódico.
- considerar las donaciones y legados como si fuesen partidas de consumo.
- desarrollar el sistema de imposición sobre sucesiones y --- donaciones.

Cualquiera de ellos provocaría dificultades, pero en -- nuestro país la existencia de un IPN podría ser una solución incrementando los niveles de progresividad que hoy mantiene este impuesto en el sistema tributario español. Por otra -- parte, sería necesario reformar el actual Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones para satisfacer las exigencias del régimen de imposición sobre el gasto.

8.4.- Régimen de transición hacia un IG.

Todos los trabajos e informes reconocen que la transi-- ción hacia un IG no será sencilla y sin problemas y puede -- producir perturbaciones. Este es uno de los problemas que -- más preocupa a los defensores del IG. Por ello, algunos auto-- res han propuesto fórmulas más o menos originales de transi-- ción. Entre ellas se pueden destacar:

- El impuesto sobre el Gasto a dos niveles ya analizado al -- estudiar el informe Meade.
- Los sistemas de "exención" y aplicación de la cláusula --- "grandfather" en el informe Blueprints.
- Y, las propuestas por Kaldor-Andrews de aplicación de un -- impuesto sobre el gasto de carácter suplementario que po-- dría actuar tanto:

../...

- . como suplemento permanente del impuesto sobre la renta (al modo del surtax británico)
- . como mecanismo de transición desde un sistema de imposición sobre la renta hacia un sistema definitivo de imposición sobre el gasto.

El primer tema discutido fué el tratamiento transitorio de los activos acumulados. Ya hemos comentado más arriba que los ahorros acumulados bajo un IR y aplicados al consumo tras la implantación de un IG soportarían una mayor carga fiscal - que los ahorros acumulados libre de impuestos. Este tema es - especialmente grave para un colectivo de la población: el de las personas jubiladas que no se podrán beneficiar de los incentivos al ahorro ya que en este momento del ciclo vital se utilizan los ahorros previamente acumulados para financiar el consumo. Incluso puede ocurrir que la rentabilidad de sus ahorros podría reducirse si la tasa de rentabilidad antes de impuestos de los fondos ahorrados se reduce al aplicar un IG. - Sin embargo, hoy en día en USA existen diversas formas de ahorro como son las contribuciones a pensiones, KEOGH y cuentas IRA que están exentas del impuesto sobre la renta. No sería - justo y equitativo deducir las cantidades acumuladas en estos fondos ya que ello podría generar ganancias inesperadas. En - concreto, M. Graetz⁽⁵⁷⁾ señala que solo serían necesarias reglas especiales de transición en el tratamiento de activos -- para aquellas personas jubiladas o próximas al momento de jubilación, ya que para las personas jóvenes el problema de la doble imposición no sería grave ya que la acumulación se suele producir en etapas intermedias del ciclo vital.

Existe acuerdo general de que no se puede dejar exento - el valor de los activos acumulados en el momento de entrada - en vigor del IG por diversas razones que se pueden resumir -- en las siguientes:

- 1) La población con gran poder adquisitivo podría mantener -- sus altos niveles de consumo durante muchos años mediante la aplicación al consumo de sus ahorros exentos, sin pagar el IG.

../...

- 2) Podría producirse un doble aplazamiento para las ganancias de capital no realizadas, ya que estas no serían -- gravadas bajo el IR y en el IG no se produciría su gravamen hasta el momento en que se consuman.

Graetz dió la solución de dejar exento exclusivamente el valor de adquisición de los activos acumulados. Asimismo, sugirió que los contribuyentes que desearan ser gravados por sus ganancias de capital no realizadas bajo el sistema de imposición sobre la renta (para evitar tipos impositivos marginales sobre el consumo elevados) se les facilitase alguna forma de realización sin tener por ello que enajenar los activos.

No obstante, las dificultades de valoración de adquisición han llevado a algunos participantes a esperar que al implantar un IG se produciría una exención por el valor -- total de mercado de los activos acumulados en la fecha -- efectiva lo que originaría un enorme agujero fiscal para -- las personas con gran patrimonio.

La evasión fiscal podría ser posible a través de una -- adecuada manipulación de la cartera de activos con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del impuesto al gasto. Por ejemplo, un contribuyente podría liquidar sus activos -- (gravándose o no la ganancia de capital) antes de la fecha efectiva de aplicación del IG, ocultar el dinero y obtener una posterior deducción por ahorro al recomprar el mismo u otro activo después de la entrada en vigor del impuesto. -- Esto se podría evitar obligando a los contribuyentes a rellenar una declaración donde se recogiese el balance personal y extensivo de los activos, incluyendo el saldo monetario, en la fecha de entrada en vigor o con antelación suficiente a ella para hacer que el atesoramiento de dinero durante un periodo largo no fuera atractivo.

El profesor Lodin⁽⁵⁸⁾ sugirió la posibilidad de adelantar la obligación de registro de los elementos patrimoniales de un impuesto sobre el patrimonio que se implantaría --

simultáneamente con un impuesto al gasto.

Por último, numerosos participantes señalaron los peligros del "efecto anuncio". Los contribuyentes tendrían incentivos a incrementar el consumo en fechas anteriores a la entrada en vigor del IG y posponer los ingresos de renta hasta después de la entrada en vigor. Sobre este tema no se facilitaron soluciones prácticas.

Para Andrews y Kaldor, muchos de los problemas de transición se resolverían con la aplicación, transitoria o definitiva, de un impuesto suplementario sobre el gasto⁽⁵⁹⁾. Las discusiones de este aserto se centraron sobre la equidad y los problemas administrativos. El argumento tradicional de este sistema de IG consiste en la posibilidad de evitar el gravamen en el impuesto sobre la renta a través de los beneficios fiscales de la legislación actual, pudiendo posteriormente dedicarse al consumo y no a ahorrarse o invertirse. Una crítica importante de este sistema se basa en el hecho de que aplicar un IG sobre tramos elevados permitiría a las personas pudientes reducir su obligación ahorrando una parte sustancial de su renta, mientras que los contribuyentes de niveles inferiores no tendrían esa oportunidad, pudiéndose generar serios problemas distributivos. Asimismo, la existencia de dos impuestos progresivos podría originar una renta fiscal excesiva a menos que se consideren conjuntamente ambas cargas fiscales.

Desde el punto de vista de la administración, algunos participantes consideraron este sistema como un mecanismo adecuado en la transición a un impuesto universal sobre el gasto. Permitiría resolver los problemas de administración sobre la marcha, adecuar y ajustar paulatinamente los tipos de gravamen y observar como el impuesto afectaría al ahorro y a la economía en su conjunto. No obstante, ¿hasta qué punto las autoridades fiscales estarían de acuerdo en administrar dos impuestos progresivos al mismo tiempo?

Siguiendo a Minarik, que trata de sintetizar las opinio-

nes de los participantes sobre cada una de estas cuestiones, destacamos, a modo de conclusión, las ideas fundamentales que se extrajeron de este encuentro:

- 1.- Es destacable el contraste de pareceres y las visiones complementarias que sobre el tema aportaron economistas y abogados. En concreto, los economistas tuvieron oportunidad de apreciar los problemas de construcción de un impuesto al gasto y los abogados la oportunidad de comprender los argumentos económicos en favor y en contra de la imposición sobre el gasto.
- 2.- Un tema importante para los economistas era el de analizar si la sustitución de un impuesto sobre la renta tendría efectos significativos sobre el ahorro personal. Numerosos participantes afirmaron que de los datos disponibles no puede asegurarse que la elasticidad ahorro-interés sea elevada con un impuesto al gasto. No obstante, los defensores del impuesto al gasto replicaron que, incluso aunque el ahorro personal no se incrementase, la reasignación del mismo a lo largo del ciclo vital del contribuyente incrementaría el bienestar y la eficiencia económica.
- 3.- Los defensores del impuesto al gasto presentaron como una gran ventaja la perspectiva contable relativa al ciclo vital del contribuyente en un impuesto al gasto, mientras que sus oponentes consideran que, desde una perspectiva fiscal, es mucho más práctico y lógico un periodo contable más corto (aunque no tiene necesariamente que coincidir con el año).
- 4.- Existe cierto consenso en el hecho de que los efectos distributivos de un impuesto al gasto sobre los grupos de renta, consumo y riqueza no pueden ser previstos sobre la base de la información actualmente disponible.

- 5.- Con el fin de evitar variaciones desordenadas en la - concentración de renta y riqueza, la mayor parte de - los participantes consideran como suplemento esencial de un impuesto al gasto la aplicación de alguna forma efectiva de imposición sobre sucesiones y donaciones o de algún impuesto periódico sobre el patrimonio.
- 6.- Aunque no hubo acuerdo sobre las posibilidades admi-- nistrativas del impuesto al gasto, se pudieron clari-- ficar ciertas cuestiones técnicas. Se constató la di-- ficultad del tratamiento fiscal de la propiedad inmo-- biliaria, no existiendo soluciones totalmente satis-- factorias.
- 7.- Por último, se reconoció como un problema especialmen-- te importante el tratamiento de la riqueza acumulada con anterioridad a la transición y el tratamiento de la renta no gravada en la fecha de entrada en vigor - del nuevo sistema.

En los últimos años (1.982-1.985) se ha mantenido el constante interés del IG; buena prueba de ello han sido - las numerosas publicaciones entre las que destacan las -- aportaciones del Committee on Simplification, Andrews, -- Bradford, King, Fullerton y otros, Menchik y David⁽⁶¹⁾. - No obstante, los argumentos de equidad y eficiencia han - perdido fuerza como fundamento del IG en aras a un enfo-- que más práctico que pretende enfrentarlo a la idea de un impuesto extensivo sobre la renta considerando un dato co-- mún a las economías occidentales hasta ahora no suficien-- temente valorado: los elevados niveles de inflación. En - este contexto, adquiere una nueva dimensión como instru-- mento más operativo a la hora de calcular la correcta ca-- pacidad económica del contribuyente, por ello no es cier-- to que los sistemas fiscales de los países desarrollados hayan obviado al IG como alternativa a un deficiente sis-- tema de imposición sobre la renta. La prueba es la apari-- ción de una segunda generación de informes y propuestas

oficiales sobre la viabilidad del IG como única alternativa válida y coherente a la imposición sobre la renta. En esta última parte del capítulo nos referiremos al Informe de la Irish Commission (1.982). Las propuestas del Congreso americano (1.983) y el Informe del Departamento del Tesoro "Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth" (1.984).

9.- EL INFORME MEADE APLICADO A OTRA REALIDAD FISCAL: PRIMER INFORME DE LA COMISION SOBRE IMPOSICION EN IRLANDA - - - (1.982).

9.1.- Introducción: Base Renta. Problemas.

El 28 de Marzo de 1.980, por decisión del Gobierno ---- irlandés, se creó una Comisión sobre imposición con el objetivo fundamental de investigar el actual sistema de imposición directa irlandesa, recomendando un conjunto de modificaciones deseables y practicables que, manteniendo cierto nivel de equidad en la imposición, favoreciesen el desarrollo de la economía nacional. Esta comisión comenzó a trabajar -- el 14 de Abril de 1.980 bajo un conjunto de prioridades genéricas que se podrían resumir en:

- 1) Definición del nivel impositivo suficiente para proveer - los servicios requeridos.
- 2) La voluntad de alcanzar un sistema más equitativo de imposición personal sobre la renta.
- 3) La necesidad de investigar la relación entre impuestos sobre la renta y sobre el capital.
- 4) El examen de la relación entre IR y contribuciones a la - S.S.
- 5) La posibilidad de regular legalmente y administrar las modificaciones propuestas.

En julio de 1.982 se publicó el Primer informe de la -- Comisión de Imposición dirigida por M. Hederman O'Brien. Este informe desarrolla el sistema general de imposición direc

ta que debería aplicarse en Irlanda. La Comisión sigue las directrices del Informe Meade, aunque con ciertas aportaciones singulares. Se trata de articular un sistema que, partiendo de la situación actual, sea equitativo, relativamente sencillo y contribuya al desarrollo económico. Estos objetivos generales pueden entrar en conflicto. En las recomendaciones del Informe Hederman priman las consideraciones de equidad, de manera que los alejamientos de este criterio son justificados por necesidades de política económica general o para evitar excesivos costes administrativos tanto para el contribuyente como para la propia administración.

El principal defecto en cuanto al sistema de imposición directa en Irlanda es que no existe definición "expresa" de la base imponible de renta en la legislación fiscal, lo que ha provocado que sucesivas sentencias judiciales e interpretaciones a lo largo de los años conduzcan a un sistema poco claro y coherente, amén de abrir enormes caminos a la evasión fiscal. Para evitar esto el informe defiende un concepto teórico en línea con los desarrollados en los últimos informes estudiados y que denominamos criterio "extensivo" de renta, de manera que dentro de la base deberían considerarse todo incremento en el poder económico incluyendo las ganancias de capital, donaciones, herencias y otros ingresos extraordinarios (premios, etc.) y todo ello con independencia de si este incremento procede del trabajo, se obtiene de actividades empresariales, es un rendimiento del capital, se deriva de la venta de activos o es consecuencia de una donación. Asimismo, es independiente de si este incremento es esperado o inesperado, monetario o en especie, regular o irregular.

Lógicamente, este concepto se define en términos reales por lo que se exige una completa indicación de escalas y de componentes de la base para gravar exclusivamente incrementos reales de poder económico. De otra manera surgirían notables inequidades entre contribuyentes y se produciría una distorsión en la asignación de recursos que, reduciendo los

niveles de bienestar, harfa a la colectividad un poco más - pobre.

Las recomendaciones que el informe realiza se pueden - resumir en las siguientes:

- Se debería mantener la exención de las rentas imputadas - por vivienda y bienes de consumo duradero, excepto en el caso de segunda vivienda del sujeto pasivo.
- Los alquileres no podrán ser deducibles del impuesto.
- Todas las prestaciones sociales deben incluirse en el IR.
- Las prestaciones por desempleo y las pensiones deben ser gravadas en su totalidad.
- Las ganancias derivadas del juego, si superan un mínimo - prefijado, se incluirán en el impuesto.
- Se propone la abolición de las deducciones por seguros médicos.
- Las deducciones por gastos en vivienda deben desaparecer.
- Se deben abonar intereses tanto por las cantidades abona- das en exceso como en defecto por el sistema PAYE y en re lación a la declaración fiscal anual (cuota diferencial).
- Revisión de los gastos personales, familiares, generales y del sistema de anualidades por alimentos.

9.2.- Autoconsumo.

Al considerar los rendimientos en especie como parte - importante de la base imponible, se recomienda su gravamen en función del valor de mercado de la propiedad, servicios y bienes facilitados por el empresario en condiciones venta josas. Estos rendimientos serfan "renta bruta". No obstante puede ser aconsejable adoptar ciertas excepciones con res-- pecto a las relaciones laborales y por razones de convenien cia administrativa.

En concreto, la Comisión opta por un sistema cerrado, centrándose en aquellas partidas más importantes y aplican- do unas disposiciones mínimas cuando los beneficios son pe- queños o los problemas administrativos desproporcionados. -

Se dictan normas sobre:

- Utilización de vehículo de la empresa por el trabajador.
- Utilización de vehículo propio y compensación por parte de la empresa.
- Obtención de préstamos de la propia empresa a tipos de interés preferencial.
- Utilización de viviendas de la empresa por los trabajadores.
- Becas escolares y universitarias financiadas por la empresa.
- Ayudas o subsidios al transporte.
- Opciones en la compra de acciones.
- Descuentos a los accionistas de la empresa.

9.3.- Gravamen de los Préstamos y del Ahorro.

El tratamiento fiscal de los préstamos en Irlanda ha sido generoso comparado con el tratamiento fiscal del ahorro. Los tipos de intereses han sido relativamente bajos en relación a la tasa de inflación, por lo que en los últimos años los tipos reales de interés han sido generalmente negativos. Todo ello ha favorecido los sistemas de financiación vía endeudamiento y desincentivado el ahorro. También el ámbito de las economías domésticas encuentra serias ventajas en el endeudamiento y ello porque la imposición sobre el ahorro es penalizadora. Al aplicar el gravamen sobre intereses nominales en lugar de intereses reales, se está produciendo una discriminación hacia ciertas formas de capital al sobregravar éstas.

La estructura de deducciones y exenciones con respecto a los ahorros se ha ido construyendo paulatinamente a lo largo del tiempo buscando la consecución de objetivos variados y, a veces, contrapuestos, lo que ha dotado a esta estructura de una enorme complejidad. Tanto la eficiencia como la equidad se alcanzarán más fácilmente si el diferente tratamiento fiscal de ciertas formas de capital fuese eliminado, evitando las distorsiones fiscales en la asignación de los recursos de los mercados de capitales. La conclusión más sig

nificativa en este punto es que en Irlanda (y eso es extrapolable a España) existe un fuerte incentivo fiscal hacia el endeudamiento y en contra del ahorro. Esta situación debe ser revisada reduciendo las desgravaciones al endeudamiento (deducibilidad de los intereses por préstamos) e incrementando las deducciones y exenciones del ahorro. En líneas generales, las recomendaciones que se hacen en este contexto son:

- La inclusión como renta de cualquier forma de rendimientos por intereses incluyendo las ganancias derivadas de la erosión del valor real de las obligaciones monetarias de un empréstito para el prestatario.
- La consideración de los tipos de interes reales, esto es, solo se producirá el gravamen cuando el tipo de interés que se abona supera a la tasa de inflación durante el periodo de devengo.
- Eliminación de las desgravaciones fiscales por intereses, incluso las de la compra de las viviendas, aunque en este caso se arbitran esquemas alternativos de ayudas a los compradores por vez primera de una vivienda.
- El reintegro de los fondos de pensiones debe ser gravado en su totalidad en el momento en que se produce la jubilación, sin perjuicio de que este gravamen se realice periódicamente si éste se cobra mensual o anualmente.
- Las deducciones por primas de seguros de vida deben ser retiradas, dando a dichas primas el mismo tratamiento fiscal que otras formas de ahorro.

Este tipo de actuaciones conseguirá un sistema fiscal no solo más equitativo, sino más eficiente desde el punto de vista económico ya que las principales distorsiones del sistema actual desaparecerían.

9.4.- Tratamiento Fiscal de las Viviendas.

Este es uno de los temas especialmente tratados en el Informe. El mercado de viviendas ha sido enormemente distorsionado a través de intervenciones de la Administración (incluyendo disposiciones fiscales especiales). La normativa fiscal que se refiere a la adquisición y ocupación de viviendas propias es muy favorable. Ello ha provocado un incremento en los precios de la vivienda pero, además, la vivienda ha sido considerada como medio de inversión resguardado de los efectos - que la inflación produce sobre otros activos financieros.

El tratamiento más neutral de la vivienda con relación a otras aplicaciones de renta se obtendría aplicando estrictamente la definición de renta antes comentada. Esto es, los -- propietarios deberían incluir el alquiler (o la renta imputada en el caso de viviendas utilizadas por el propietario) y -- las ganancias de capital reales, menos los intereses reales y los costes de mantenimiento. Sin embargo, este esquema se recomienda en todos los casos excepto para la residencia habitual del sujeto pasivo.

En el caso de la vivienda principal se propone la no imputación de renta alguna, pero al mismo tiempo tampoco se podrían reducir los intereses hipotecarios derivados del préstamo para adquisición de la vivienda. Esto reduciría las distorsiones en el mercado de viviendas principales.

La Comisión considera que es deseable el apoyo y fomento a la propiedad inmobiliaria, sin embargo, la ayuda a los compradores de viviendas debe hacerse de forma selectiva, concentrándose en aquellos contribuyentes que pretenden por vez primera acceder a una vivienda propia. Esto se podría conseguir desplazando el sistema indiscriminado de deducción de los intereses hipotecarios por otro sistema que concentrase la ayuda estatal hacia estos contribuyentes durante los primeros -- años de la hipoteca (Préstamos oficiales preferenciales, amplios periodos de carencia, etc.). Por otra parte, se ha re--

chazado la posibilidad de permitir una deducción por los alquileres pagados por cuanto supondría un excesivo estrechamiento de la base imponible. Si lo que se pretende es equiparar el tratamiento fiscal de propietarios e inquilinos, ello se debe hacer gravando en mayor proporción a los propietarios que reduciendo el gravamen de los inquilinos.

En cualquier caso, las ganancias de capital realizadas en términos reales por cualquier vivienda, deben ser gravadas en su totalidad.

9.5.- Tratamiento de las Ganancias de capital.

Las ganancias de capital forman parte de cualquier concepto extensivo de renta y, por tanto, deben ser gravadas. - No obstante, a pesar de que teóricamente existe la tendencia a gravar estas a medida que se devengan, ello generaría enormes problemas tanto para la Administración como para el contribuyente. Por esta razón, la Comisión propone que estas ganancias de capital sean gravadas a medida que se realizan y que se grave las ganancias reales, por lo que es absolutamente necesario que las ganancias nominales sean corregidas por un índice de precios deseable (en opinión del informe, el Índice de Precios al Consumo) para determinar la ganancia imponible. En consecuencia, las principales recomendaciones de la Comisión en este contexto son:

- Las ganancias de capital se deben gravar al realizarse y no al devengarse.
- Para valorar la cuantía de la ganancia o pérdida de capital, el coste de adquisición de un activo debería ser ajustado por los cambios en el IPC entre el momento de adquisición y disposición del activo.
- Si se acepta un IR con tipo único, las ganancias de capital realizadas deberían gravarse a ese tipo como un componente más de la renta.
- Las pérdidas de capital podrían ser compensables de otras fuentes de renta, sin perjuicio del establecimiento de ciertos límites a este derecho a la compensación⁽⁶³⁾.

- El fallecimiento debe ser considerado como una disposición de activos en cuanto al gravamen de las ganancias de capital. Asimismo, la expatriación de activos de los emigrantes tendrá el tratamiento de disposición de activos.
- Debería desaparecer la exención de las ganancias de capital obtenida por la enajenación de la vivienda habitual.
- Las disposiciones que permiten el aplazamiento del gravamen de las plusvalías cuando el producto de la realización se reinvierte en otros activos, serían reemplazadas por un sistema que permitiese el pago aplazado de las obligaciones fiscales (incluyendo los intereses cargados).
- Las ganancias de capital realizadas por empresas se gravarían al mismo tipo que otras rentas.

Un aspecto importante del informe es la propuesta de -- gravar las ganancias de capital derivadas de modificaciones en la infraestructura económica y social. Para ello se necesitan unas reglas fiscales especiales, por ejemplo, ganancias reales en el valor de la tierra pueden originarse por:

- acciones de la comunidad tendentes a la provisión de bienes o servicios públicos (carreteras, servicios sanitarios, etc.)
- cambios en la calificación de los terrenos y movimientos especulativos derivados de planes de desarrollo de ciertas zonas.

Esta plusvalía derivada de actuaciones de la comunidad más que del propio beneficiario debe ser asignada a la comunidad. La imposición es uno de los métodos que permite imputar esta plusvalía a los ciudadanos. De esta manera, las ganancias derivadas de la propiedad inmobiliaria, esto es, las ganancias que superan a aquellas a las que existían antes de la actuación, podrían ser gravadas en un impuesto especial sobre plusvalías inmobiliarias.

Si se decide introducir un impuesto sobre ganancias inmobiliarias, el informe recomienda que este impuesto consista en las siguientes características:

.../...

- Debería aplicarse un tipo impositivo elevado⁽⁶⁴⁾.
- A la hora de calcular la plusvalía se debería permitir una deducción con respecto a los pagos, tasas e impuestos pagados a las Administraciones locales derivados del coste de la provisión de la infraestructura (por ejemplo, las Contribuciones Especiales, las tasas y la imposición sobre plusvalías a nivel local en el caso español).
- El impuesto se aplicaría exclusivamente cuando la propiedad se transmita a través de la venta para evitar los problemas de liquidez que se podrían generar si se devengase el impuesto periódicamente.

Sin embargo, hay que señalar que este esquema es indicativo si se considera que el gravamen de este tipo de plusvalías es aconsejable por razones de eficiencia y equidad.

9.6.- Deducciones personales y desgravaciones fiscales.

En primer lugar, se señala que todas las deducciones personales deben ser convertidas en créditos fiscales, la justificación es triple:

- 1.- Porque en un sistema progresivo, si todas las deducciones incluidas las deducciones por matrimonio se aplican en forma de créditos fiscales, la cuantía efectiva de la deducción es idéntica para todos los contribuyentes.
- 2.- Porque un sistema de créditos fiscales puede permitir una reducción de los tipos impositivos marginales manteniendo la misma progresividad de la estructura tarifaria.
- 3.- Porque si las deducciones por matrimonio se practican en forma de créditos fiscales, el sistema es más sencillo de administrar y más fácil de comprender por el contribuyente.

Por otra parte, el informe considera que el método más efectivo y eficiente para ayudar a los ciudadanos más necesitados no consiste en exenciones de imposición sino en siste-

mas de Seguridad Social a través de transferencias positivas y otras medidas para asegurar un nivel adecuado de renta. El sistema fiscal no debe ser utilizado como instrumento para - garantizar un nivel de renta adecuado a todos los ciudadanos. La única finalidad de los créditos fiscales debe ser alcan--zar un nivel de equidad horizontal entre personas con el mis--mo nivel de renta pero diferentes obligaciones personales y familiares. Sin embargo, se rechaza que el sistema fiscal -- sea un instrumento adecuado para lograr de forma prioritaria la equidad horizontal.

En principio, fijado el crédito fiscal para contribuyen--tes individuales, el nivel y la cuantía del resto de los cré--ditos fiscales deben ser fijados de manera que la carga fis--cal relativa de otras unidades sea satisfactoria en relación a aquellos.

En cuanto a las recomendaciones más significativas en - este apartado, se pueden destacar las siguientes:

- 1.- En el año de matrimonio, los conyuges deberían ser grava--dos como personas individuales, aunque se les puede dar la opción de ser gravados conjuntamente en ese ejercicio. En este caso, la cuota podrá ser reducida en función de la proporción que el periodo de matrimonio representa so--bre la totalidad del ejercicio.
- 2.- La mayor parte de las deducciones y créditos fiscales -- personales deben desaparecer e integrarse en el sistema de Seguridad Social (deducciones por hijos, familias con único conyuge, deducciones por edad, por ascendientes, - etc.)
- 3.- La única finalidad válida de los créditos fiscales debe ser contribuir a conseguir la equidad horizontal entre - personas en diferentes circunstancias. Por ello, éstos - no deben ser valorados como medios para eximir un deter--minado nivel mínimo de renta desde una perspectiva fis--cal.
- 4.- Se proponen comisiones de investigación para establecer

una guía adecuada de créditos fiscales y su cuantía para someter a la discusión parlamentaria.

9.7.- Tarifa impositiva en el IR.

La estructura impositiva propuesta está en línea con el programa fundamental del informe. En el capítulo 17 se concluye afirmando que no debería aplicarse un tipo reducido en el IR⁽⁶⁵⁾. Asimismo, se recomienda en el capítulo 18 que los altos tipos impositivos del IR (tipos marginales) sean reemplazados por un impuesto directo sobre el gasto. Considerando conjuntamente ambas propuestas es posible que el IR aplique un tipo impositivo único, lo que tendría grandes ventajas:

- La imposición sería neutral entre los rendimientos normales y las ganancias de capital y entre los beneficios distribuidos y no distribuidos de las sociedades.
- Se conseguiría una enorme simplificación del sistema fiscal y una reducción cualitativa de la evasión fiscal.

Así pues, el informe recomienda que se aplique un único tipo de gravamen sobre la renta normal, las ganancias de capital realizadas y las donaciones, herencias y legados, lo que supone una base imponible más amplia que la actual. Por ello, además de las ventajas antes apuntadas, señalamos ---- otras dos no desdeñables.

- Este sistema es neutral con respecto a la forma societaria de las empresas.
- Un tipo relativamente bajo en relación a los tipos impositivos marginales permitirá una mayor acumulación de capital destinado a la inversión dado que el sistema no penaliza las inversiones más rentables.

Pero, ¿Y el problema de la redistribución que siempre se ha señalado como una de las funciones del IR y se ha ligado a la existencia de tarifas impositivas progresivas?. En Irlanda, el informe llega a conclusiones significativas: El

impuesto se está utilizando como sistema de recaudación y - no de redistribución, y ello, fundamentalmente, por la erg sión de la base imponible. En concreto, la renta declarada a efectos fiscales, según la Revenue Commissioners en 1.978/1.979 supone el 49.9 % de la renta personal estimada en --- 1.978 según los datos de la Contabilidad Nacional. Ello sugiere que el actual IR es un impuesto sobre rendimientos -- y no un instrumento de redistribución al dejar sin gravar - efectivamente grandes cantidades de renta. La propuesta del informe consiste en separar funciones fiscales:

- La simplicidad y la eficiencia deben ser notas básicas -- del IR.
- Los efectos redistributivos deben buscarse a través del - impuesto directo sobre el gasto y sobre las ganancias del capital que se proponen en los últimos capítulos del infor me.

El informe reconoce la dificultad de este cambio y pro pone la reducción gradual de los tramos impositivos y los - tipos aplicables. Asimismo, constata la necesidad de indi-- ciar, no solo los tramos de renta en que se divide la tari- fa, sino también las deducciones y créditos fiscales que se establecen. Esta indiciación se realizará anualmente en fun ción de las modificaciones del Índice de Precios al Consumo. Sin embargo, esto no significa que el gobierno no pueda dis crecionalmente modificar en términos reales la carga fiscal. Existirá plena libertad para que aquel, por motivaciones -- económicas o de otra índole, pueda modificar estos elemen-- tos tributarios; lo que se pretende con la indiciación es - que la inflación no actúe como impuesto de forma implícita.

La principal desventaja de aplicar un sistema de impues to único y proporcional sobre la renta es, como ya hemos di cho, que extrae del sistema fiscal el elemento más importan te de progresividad. El informe considera que se podría al- canzar un grado importante de progresividad introduciendo en el sistema un sobre impuesto (surtax) aplicable sobre el gasto personal. Con ello se garantizarían las ventajas de un sistema proporcional sobre la renta. En consecuencia, se re comienda la introducción - - - - -

de un impuesto directo y progresivo sobre el gasto aplicable a sujetos que mantengan elevados niveles relativos de gastos. Dejamos para más adelante el análisis pormenorizado de esta propuesta por ser el objeto principal de esta tesis y pasamos a analizar otros elementos tributarios del sistema irlandés.

9.8.- Progresividad.

El informe considera que la determinación del grado de progresividad de un país en cuanto al tratamiento de los menos favorecidos es consecuencia de un proceso político en el que se integran, tanto el sistema de ingresos como de gasto público. Básicamente, la progresividad del sistema social se debe alcanzar a través de una política de gasto público vía transferencias positivas de renta a ciertos sujetos situados en los escalones inferiores de la escala. Sin embargo, el sistema fiscal debe ayudar a progresivizar el sistema incidiendo sobre los contribuyentes situados en los escalones superiores.

En Irlanda existe alrededor de un 40% del total de número de contribuyentes⁽⁶⁶⁾ que aplican un tipo impositivo marginal superior al tipo medio (35%) y, en muchos casos, este tipo marginal se sitúa en torno al 50%⁽⁶⁷⁾. Por ello, se considera que la propuesta de IR extensivo con tipo impositivo único más un IG aplicable a contribuyentes situados en la parte alta de la escala de renta va a suponer, para la inmensa mayoría de los contribuyentes, una carga similar a la que se obtendría, tanto por el IR como por el impuesto para financiar la S.S. si se aplicase un tipo inferior al tipo medio de gravamen del IR (35%). Con ello se lograrán tres objetivos en parte ya apuntados:

- Una mejor y más efectiva redistribución de renta y riqueza
- La reducción de los incentivos al fraude y la evasión fiscal.
- La desaparición de los efectos desincentivadores de los tipos impositivos marginales.
- La estabilidad y certeza del conjunto del sistema fiscal, lo que permitiría una adecuada política de incentivación

industrial, empresarial y de inversión en general, y una - correcta planificación de la financiación del Sector Públi- co.

9.9.- La Unidad contribuyente.-

La adecuada selección de la unidad contribuyente es - uno de los problemas de más difícil solución en el ámbito de la imposición directa. La Unidad contribuyente debe ser ¿el individuo, el matrimonio, la familia o algún tipo de - grupo social más amplio?. El informe considera que la uni- dad contribuyente debe ser definida de modo que refleje la forma en que los grupos humanos se organizan desde un pun- to de vista económico y social: como se integran los recur- sos del grupo y que tipo de responsabilidades se asumen en cuanto al cuidado y mantenimiento de los demás. Lógicamen- te ninguna legislación fiscal tiene en cuenta cada caso -- particular; normalmente se realizan ciertas hipótesis y se llega a la conclusión de que la unidad económica y social por antonomasia en una sociedad es la familia⁽⁶⁸⁾. Se con- cluye que la familia es la unidad contribuyente ideal para Irlanda, aunque será necesario establecer ciertas disposi- ciones para cumplir con la Constitución, evitando la dis- criminación en contra de la familia derivada de la agrega- ción de las rentas. La solución propuesta es que, mante- niendo la obligación de agregar la renta de los conyuges - en la unidad familiar a efectos fiscales, se podría mante- ner la opción de gravar a cada conyuge como contribuyente individual. De esta manera se reconoce la relevancia de la familia en la legislación fiscal y se respetan los dere- chos individuales. En concreto, desde 1.981 en Irlanda los matrimonios tienen una triple opción a la hora de declarar en el IR:

- 1.- Declaración conjunta.- será el caso general y se apli- cará automáticamente a menos que los conyuges comuni- quen su opción por la declaración individual al Revenue Commissioners antes de finalizar el ejercicio fiscal. - Esta opción se mantiene en vigor en tanto no hay notifi-

cación en contrario.

2.- Si se opta por una declaración individual, cada conyuge será gravado como un contribuyente individual sin posibilidad de transferir deducciones, bonificaciones o exenciones entre ellos.

3.- En el caso de declaración conjunta puede optar por una liquidación separada de manera que la cuota tributaria de la declaración conjunta sería distribuida entre los conyuges proporcionalmente a las rentas aportadas en la declaración.

Esta opción debería ser mantenida. Otras recomendaciones que se hacen se concretan en las siguientes:

1.- Los rendimientos obtenidos por los hijos menores de -- cierta edad (16 años en Irlanda) deberán ser agregados con el resto de la renta familiar, si aquellos superan un mínimo fijado en 150 libras.

2.- Cuando los hijos dejan de formar parte de la unidad familiar por cumplir la edad fijada o por otra razón, se recomienda que las propiedades y derechos que extraiga de la unidad familiar se les aplique al sistema de gravamen de herencias y donaciones.

3.- Cuando el matrimonio opta por declarar como contribuyentes individuales, la renta de los hijos menores de 16 años será repartida por partes iguales entre los conyuges, a efectos fiscales.

9.10.- Imposición para financiar la Seguridad Social (ISS).

La recomendación más importante se concreta en el desplazamiento de las contribuciones a la Seguridad Social -- por un impuesto destinado a financiar la Seguridad Social, que se aplicaría sobre la renta del sujeto tal y como se -

ha definido anteriormente (esto es, incluyendo ganancias de capital realizadas y herencias y donaciones gravables). A esta conclusión se llega después de valorar el actual sistema de contribuciones como regresivo, inequitativo, administrativamente complicado y económicamente indeseable por sus consecuencias económicas. El sistema de impuesto de Seguridad Social aplicado sobre la misma base que el IR supondrá que los empresarios contribuirán en función de sus beneficios y no en base a sus nóminas, mientras que la contribución de los trabajadores será una proporción de todas sus rentas (sin base máxima de cotización). Esto hará que la financiación básica de la Seguridad Social no difiera, en cuanto a la incidencia y la administración, de otros impuestos directos sobre la renta. Sin embargo, el informe considera importante establecer una distinción conceptual entre IR e ISS y continúa separando la recaudación de éste último en la Tesorería de la Seguridad Social (Social Insurance Fund).

Así pues, estas propuestas representan un avance sobre el actual sistema de contribuciones a la S.S. que es objetable por diversas causas. El sistema de contribuciones se -- hace regresivo debido a la aplicación de una base máxima de cotización a partir de la cual se paga la misma contribución. Tampoco tiene en cuenta la capacidad de pago por cuanto se paga la misma contribución con independencia de la si tuación familiar del contribuyente. Sus efectos económicos son importantes: redundan en mayor nivel de desempleo y no permite reducir el déficit financiero de la Seguridad Social. En sumario, las recomendaciones que se realizan son:

- 1.- Las contribuciones a la Seguridad Social serían reemplazadas por un ISS que se giraría sobre la totalidad de la renta a un tipo único de gravamen (69).
- 2.- La recaudación debería ser ingresada en un fondo independiente similar a la Tesorería de la Seguridad Social.

../...

3.- El ISS no sería deducible a la hora de calcular la base de los impuestos sobre la renta o sociedades.

4.- El ISS pagado en relación a los beneficios de las sociedades debe ser imputado en su totalidad a los accionistas cuando los dividendos sean abonados por beneficios que han tributado por tal concepto. Se articula un sistema de integración en el seno del ISS entre aportaciones societarias y de accionistas.

Si el ISS se imputa a sujetos exentos o accionistas no residentes, no procede la compensación o devolución.

5.- La base de declaración y liquidación sería la misma que la de otros impuestos directos.

Según la Comisión, los principales beneficios de este cambio serían:

- Un incremento sustancial de la simplicidad del sistema -- global de financiación, tanto para empresarios como para la Administración.
- El nuevo sistema sería más equitativo y renovaría el conjunto de desincentivos que afectan a la relación capital trabajo en los procesos productivos.
- El coste de contratación de nuevos trabajadores tendería a reducirse provocando una mejora en el nivel de ocupación.
- Se reduciría el precio de las exportaciones logrando una mayor competitividad en los mercados de exportación. De la misma manera, los precios de las importaciones se incrementarían en relación a los productos internos, recuperando una parte del mercado interno que podría haber sido conquistado por las importaciones.
- Provocaría una redistribución general de las cargas fiscales que, en general, sería beneficioso, desde los trabaja

dores a los profesionales, de los que menor salario perciben a los de más altos, desde los trabajadores del --- sector privado hacia algunos trabajadores del sector público, desde los trabajadores hacia los jubilados y desde las rentas no fundadas hacia las rentas fundadas.

No obstante, para este tema se expresó una reserva a la propuesta general realizada por Mr. Daniel Murphy⁽⁷⁰⁾ que se concretaba en la necesidad de mantener el sistema de contribuciones ligado a la renta del trabajo, la introducción de un sistema de capitalización, el mantenimiento de bases máximas de cotización, la financiación a través del sistema fiscal común, y un sistema específico de prestaciones y contribuciones para profesionales.

9.11.- Tratamiento Fiscal de las Rentas Societarias. Determinación del Beneficio.

Si se acepta un sistema que grava la renta sobre una base extensiva, el tratamiento adecuado, en principio, de la renta generada por las empresas sería imputar a cada accionista la parte proporcional de beneficios que no han sido distribuidos en forma de dividendos. La idea básica es la de gravar a la sociedad como si el accionista fuese participe. Sin embargo, ello no es posible, en la práctica, en el caso de empresas con participación accionarial muy extendida. Por ello, se propone que el IS se aplicaría como un sistema de retención en la fuente de las obligaciones fiscales de los accionistas.

Casi todos los problemas en el área de la imposición societaria surgen del hecho de que los beneficios societarios se gravan a un tipo impositivo único mientras que el impuesto sobre la renta de las personas físicas aplica una escala progresiva. Ello hace que se tienda a utilizar a las empresas como instrumento de elusión fiscal. Asimismo, surgen distorsiones porque es imposible, bajo este sistema, establecer un tratamiento neutral a las retenciones y

distribuciones de beneficios. El sistema fiscal irlandés⁽⁷¹⁾ discrimina contra los dividendos en relación a la remuneración y es favorable a la financiación vfa endeudamiento en relación a la financiación propia vfa capital. Con el fin - de alcanzar la neutralidad en el tratamiento fiscal de los beneficios distribuidos y no distribuidos, y entre salarios y dividendos, se recomienda que la totalidad de los beneficios (100%) sujeto al IS sean imputados a los accionistas. Lógicamente esta neutralidad no se alcanzaría si no se diesen otros dos requisitos:

- 1.- Que el tipo impositivo aplicado sobre los beneficios societarios fuese idéntico al tipo aplicable en el impuesto personal sobre la renta y las ganancias de capital.
- 2.- Sería necesario un sistema de devolución o compensación de los impuestos pagados por los beneficios imputados.

No obstante, en el ámbito del IS los problemas más importantes surgen a la hora de determinar el beneficio fiscal en periodos de inflación. En opinión de la Comisión, el principio básico de contabilización del beneficio fiscal se debe apoyar en el hecho de que la empresa tiene una vida ilimitada y continuará vigente indefinidamente. Ello supone -- que el beneficio de la entidad debe ser aquel remanente que reste una vez asegurado el mantenimiento de la capacidad -- productiva de la empresa y antes de remunerar a accionistas y proveedores de capital. La experiencia de los últimos --- años ha puesto de manifiesto las deficiencias del coste histórico por lo cual gran parte de las cuentas anuales de la Contabilidad ha perdido significado y, en muchos casos, han contribuido a crear una imagen distorsionada de la situación de la empresa. Así pues, los costes históricos no facilitan un valor actualizado de la capacidad productiva de la empresa, por lo que el informe no lo considera como base -- apropiada para determinar el beneficio fiscal.

El informe, en principio, cree que el beneficio empresarial debe ser determinado a efectos fiscales sobre la ba-

se del mantenimiento del capital aplicado a la empresa. Se lanza un reto a los profesionales de la contabilidad para desarrollar un sistema de contabilidad que permita obtener este resultado y que diferiría del coste medio por su difícil aplicación con carácter general. Sin embargo, a la espera de esa modificación radical del sistema de contabilidad, el informe propone una serie de recomendaciones que resumimos:

- El ajuste del coste de ventas debe ser realizado en función del stock más deudores menos acreedores y calculado con referencia al cambio en el IPC.
- El IS debe ser girado sobre el beneficio real de la entidad antes de remunerar a los partícipes y accionistas.
- Las deducciones por inversión en función del coste original del activo e indicadas por el IPC deben sustituir las deducciones por amortización en las cuentas de la empresa. Sin embargo, no se permitirían deducciones por inversión en terrenos.
- No deberá existir diferencia en cuanto a las deducciones de capital por adquisición de edificios entre personas físicas ocupantes y aquellos destinados a actividad empresarial.
- Las deducciones de capital o las pérdidas de capital trasladadas hacia adelante o hacia atrás en el tiempo deberán ser indicadas al alza o a la baja con referencia a los cambios en el IPC.

9.12.- Impuesto Directo sobre el Gasto (Direct Expenditure Tax).DET.

Como comentábamos más arriba, la principal desventaja de aplicar un impuesto proporcional sobre la renta es que desplaza el elemento más progresivo del sistema fiscal. Sin embargo, el informe defiende que puede obtenerse un grado aceptable de progresividad si se conjugan una serie de elementos como son:

- los créditos fiscales.

../...

- la extensión de la base imponible.
- la modificación y desaparición de ciertas desgravaciones - fiscales.
- la lucha contra la evasión fiscal y,
- la introducción de un "surtax" sobre el gasto.

De esta manera, el informe recomienda la introducción - de un impuesto directo sobre el gasto con tipos progresivos y que incidiría sobre sujetos con un importante gasto.

El informe define un impuesto directo sobre el gasto como aquel impuesto que se gira sobre los gastos personales de consumo y que es preciso distinguirlo de los impuestos indirectos sobre el gasto como el IVA y los Consumos Especiales, ya que éstos no pueden ser utilizados, de forma razonable, - para incrementar la progresividad del sistema⁽⁷²⁾.

La cuota de DET diferiría de la de un IR en la medida - en que el Ahorro en sus diversas maneras estuviese efectivamente exento y el consumo financiado por endeudamiento o realizaciones de capital fuese gravado.

La primera inquietud del informe consiste en considerar los méritos relativos de un IR progresivo y un surtax sobre el gasto como forma de dotar al sistema de un elemento esencial de redistribución en contra de los tramos altos de renta y riqueza. El sistema de Seguridad Social aseguraría un - cierto grado redistributivo en la parte baja de la escala de renta y riqueza, mientras que la estructura del gasto público y el DET asegurarían esta redistribución en los niveles - elevados.

En cuanto a la equidad, ya se ha señalado⁽⁷³⁾ que un -- DET es un instrumento más efectivo que el IR para alcanzar - cierta progresividad en el sistema. Por ejemplo, en el Reino Unido, los altos tipos nominales del IR no han permitido una efectiva redistribución de la renta. En términos generales:

- sí lo han conseguido en cuanto a las rentas salariales.
 - han encontrado dificultades con las rentas de actividades empresariales y,
 - difícilmente han actuado sobre los rendimientos procedentes del capital,
- y todo ello debido a los importantes niveles de evasión en estos dos últimos niveles.

La reacción a este fallo ha sido incrementar los tipos impositivos del IR lo que ha agravado los efectos adversos sobre la eficiencia, favoreciendo la elusión y el fraude fiscal sin alcanzar los niveles de equidad deseados debido a la erosión de la base imponible.

La distinción más sustancial entre un DET y un IR es que aquel grava cualquier forma de desahorro. Uno de los principales argumentos que reflejan la relativa inequidad del IR y que han justificado la implantación de un Impuesto sobre el Patrimonio que completase a éste, es que el patrimonio confiere a su poseedor la particularidad de consumir por encima de su renta. Pero si se aplica un DET y se mantiene esta actitud, este gasto sería gravado en el DET, con lo que se lograrían ciertos objetivos de equidad sin efectos adversos sobre la acumulación de riqueza y la inversión. Asimismo, la obligación fiscal estaría directamente relacionada con el consumo que constituye la mejor medida del nivel de vida de un contribuyente. Un DET es más difícil de evadir que un IR ya que no es necesario distinguir los ingresos en función de la fuente de que proceden.

Si consideramos el objetivo de la eficiencia, el actual sistema IR trata las diferentes formas de ahorro de manera sustancialmente diferente⁽⁷⁴⁾. Mientras que el sistema fiscal podría ser lentamente modificado para tratar de forma neutral las diferentes formas de ahorro con un IR progresivo, si se aplicase un IR proporcional más un DET - "surtax", este proceso sería inmediato permitiendo importantes ganancias en eficiencia.

../...

En cuanto a la simplificación, la aplicación de un - IR proporcional permitiría la generalización del sistema de retenciones en la fuente, lo que supondría una impor-- tante medida para evitar la evasión fiscal. Además, si -- se acepta que el IS aplicase el mismo tipo que el IR, el sistema integrado permitiría la plena neutralidad entre - beneficios distribuidos y no distribuidos, con lo que no serían necesarias medidas legales antievasión para socie-- dades de personas o pequeñas empresas con reducido número de socios.

En conclusión, el informe señala que las mejoras de-- rivadas de la aplicación del sistema IR proporcional + -- DET "surtax" son tan significativas que la introducción - de éste es, cuanto menos, deseable. No obstante se recono-- cen algunas dificultades que pasamos a comentar:

. Información necesaria para administrar un DET.

En un principio, los defensores del IG pretendie-- ron que la declaración se realizase sobre la base del cál-- culo directo del gasto personal, obligando a los contribu-- yentes a llevar registros adecuados de sus gastos persona-- les y de sus rendimientos. Pronto se vió que ésto plantea-- ba problemas administrativos que hacían impracticable es-- te cálculo⁽⁷⁵⁾. Fisher fué el primero que demostró que no era necesario un registro sistemático y comparativo de to-- dos los gastos personales. Se podría utilizar un sistema indirecto de cálculo de la base imponible⁽⁷⁶⁾. En conjun-- to, este sistema de declaración conllevaría un incremento en la información requerida y supondría un aumento de la presión fiscal indirecta para el contribuyente y un mayor esfuerzo controlador para la Administración, pero haría - más sencilla la lucha contra el fraude fiscal al conocer los componentes fundamentales de la declaración del con-- tribuyente.

. Dificultades prácticas.

La primera dificultad que puso de manifiesto el Departamento de Hacienda y el Revenue Commissioners fué de -- carácter genérico: "Irlanda no posee un impuesto extensivo sobre la renta por lo que un cambio hacia un DET representaría más que un simple cambio de una base antigua por otra -- nueva. Esta falta de correspondencia entre bases imponibles podría exacerbar las dificultades asociadas a la sustitución de los tipos impositivos elevados en el IR por un surtax so bre el gasto ..."(77).

Sin embargo, la aplicación de un DET exige la modificación del IR hacia una base extensiva y éste sería el primer paso en la reforma. Una vez alcanzado este primer escalón, y con la información suplementaria del DET, este sistema se ría más sencillo de administrar y gestionar. No obstante, -- sería ingenuo no aceptar una serie de problemas que se concretarían en cuatro grandes apartados:

- Identificación de los contribuyentes.
- Tratamiento de los activos.
- Declaración y recaudación.
- Fraude y evasión fiscal.

. Identificación de los contribuyentes.

La identificación de los contribuyentes sujetos al -- surtax va a plantear ciertos problemas. Si se define el umbral de tributación en función de la renta del contribuyente como en un IR, se perderían muchos de los objetivos bási cos de este cambio y dejaría abierta la puerta de la eva--- sión. Si el umbral se define en función del gasto personal, la tarea física de identificación de los contribuyentes, el cálculo de sus rendimientos y el control de sus declaracio nes supondrá un importante trabajo administrativo y, en muchos casos, improductivo.

Por ello, es necesario que la legislación exija que ca da contribuyente individual que supere el umbral de gasto --

anual exento lo notifique a la Revenue Commissioners. Lógicamente será necesario articular un sistema severo de penalizaciones o sanciones aplicable a aquellos que incumplan - con esta obligación⁽⁷⁸⁾.

La información disponible por la oficina de Recaudación (Revenue Commissioners) permitiría, a su vez, identificar - la mayor parte de los contribuyentes sujetos al DET.

Por otra parte, los recursos humanos y materiales liberados como consecuencia de la conversión de un IR progresivo en un IR proporcional podrían ser utilizados para administrar un DET. Como afirma el informe, no hay duda de que las ideas propuestas no van a permitir identificar a todos los contribuyentes sujetos al DET, pero este es un hecho que se produce también en el IR. "Sin embargo, consideramos que con una correcta planificación y una eficiente administración, la identificación de las personas sujetas a nuevo impuesto no resultará un problema irresoluble"⁽⁷⁹⁾.

. Tratamiento de los Activos.

Como venimos repitiendo, el cálculo indirecto de la base imponible exige un ajuste de renta (que denominamos -- "ajuste IG") que requiere que todas las compras de activos sean deducibles de la base imponible y que todas las ventas de activos y los rendimientos corrientes se adicionen a la base imponible.

Existen determinadas partidas que indudablemente pueden ser catalogadas como ahorro o consumo. Las dificultades aparecen cuando el contribuyente adquiere activos que no -- pueden ser catalogados claramente en una u otra partida. Para resolver este problema, el informe se fija en la propuesta del Informe Meade⁽⁸⁰⁾ que quizá convenga recordar. Los - activos deben ser divididos en dos grupos diferentes denominados "activos registrados" y "activos no registrados"⁽⁸¹⁾. Solo las transacciones de activos registrados deberían cargarse o abonarse como renta gravable, de forma que ajuste -

IG incluya las disposiciones menos las adquisiciones de activos registrados. Las transacciones de activos no registrados serían omitidas del cálculo. Los rendimientos procedentes de activos no registrados se incluyen normalmente - en la base imponible, esto significa que los activos no registrados recibirían el tratamiento fiscal ordinario de un IR.

No obstante, en estos casos, la plusvalía derivada de la venta no estaría sujeta a gravamen si se aplica a consumo. A la hora de determinar que activos deben considerarse como registrados, el Informe Meade⁽⁸²⁾ sugiere los siguientes:

- Inclusión como activos registrados aquellas partidas que pueden generar sustanciales ganancias de capital.
- Inclusión como activos no registrados de los bienes de consumo duradero.
- Inclusión como activos registrados, las viviendas particulares.

Las dificultades más importantes se generan en el tratamiento de los siguientes activos:

- Vivienda.
- Préstamos.
- Bienes de consumo duradero.
- Ajuar doméstico especial: joyas, antigüedades, obras de arte, etc.

i) Vivienda.-

Sin lugar a dudas, la cuantía de renta destinada a la adquisición de la vivienda representa una importante -- forma de ahorro y, por esta razón, la vivienda habitual debe ser considerada como "activo registrado" a efectos de un IG. En principio, la renta de alquiler imputada por la utilización de una vivienda debería ser gravada en un IG - como gasto personal ya que, al reducirse el número de con-

../...

tribuyentes sujeto al mismo, no se plantearían los problemas que hicieron desecharse esta imputación en un IR (83) - para la vivienda habitual. Sin embargo, si las viviendas poseídas y utilizadas por el propietario son tratadas como activos que producen una renta imputada, sería lógico considerar los créditos o deudas hipotecarias como "obligación registrada". De esta manera, cuando se adquiere -- una vivienda, la deducción de la compra en el IG debe ser compensada con el incremento del IG en la porción de la compra financiada a través de crédito o venta de activos registrados; y cuando la vivienda se venda, el incremento en la cuota del IG debe ser compensado por la deducción derivada de la devolución del crédito hipotecario. El informe considera que la renta potencial imputada derivada de la utilización de la vivienda, no debería ser aplicada a un DET, excepto en el caso de segundas viviendas. Aunque los argumentos administrativos para obviar este gravamen no son tan importantes como en IR, son todavía significativos y, además, se evitaría una complejidad por cuanto, si el gasto imputado no se considera, no sería adecuada ni necesaria una deducción por los intereses pagados - por los créditos hipotecarios.

Otro tema que se plantea es si el gasto en vivienda por encima de cierto límite, debe ser tratado o no como ahorro. El informe propone un cierto límite tanto para la adquisición como para la dotación de "cuentas financieras vivienda" a partir del cual el exceso sobre ese límite se consideraría consumo. Este hecho debería ser revisado periódicamente en función del incremento en el coste de la vida (IPC). El informe facilita un ejemplo que permite --- ilustrar el funcionamiento del límite. Si suponemos que - en el ejercicio 1 el límite se fija en 20.000.000.- ptas. Un contribuyente que adquiere en ese ejercicio una vivienda por valor de 25.000.000.- ptas. podrá considerar como deducibles exclusivamente 20 millones. En el ejercicio 3 el techo se eleva a 23 millones. Este incremento se aplicaría a los costes incurridos después de la elevación del

techo. Por ello, nuestro contribuyente no podría exigir la deducción de los 5 millones que no pudo compensar en el momento de la adquisición. Sin embargo, si podrá exigir la deducción por las inversiones en mejora hasta un valor de 3 millones, esto es, la diferencia entre la cantidad que aquel aplicó a la deducción en el ejercicio 1 y el nuevo límite para la deducción por inversión. Este tratamiento exigiría, por su parte, el prorrateo de la cuantía del préstamo hipotecario destinado a la adquisición de la vivienda entre las cuentas registradas y no registradas.

ii) Préstamos y créditos.-

Bajo un DEI, los créditos serían tratados de la misma manera que cualquier otra transacción financiera. Los créditos destinados a consumo incrementarían el total de la base imponible de un IG mientras que los préstamos o devoluciones de créditos la reducirían. La cuantía de un crédito sería gravada en un IG por su volumen total a menos que sea utilizada para financiar inversiones en activos registrados.

Podría, en ciertas circunstancias, no considerar ciertos créditos de consumo que no superasen un límite fijado. Estos créditos no se considerarían como desahorro cuando se contratasen pero sí se considerarían como gastos cuando se devolviesen.

Así pues, los créditos sujetos, a efectos del IG, se considerarían como desahorro cuando se contratan, mientras que la cuantía de cualquier devolución se considerará como ahorro, de manera que la devolución del principal (no el componente de intereses) tendría el trato de deducción fiscal. Este sería el tratamiento normal de los préstamos y créditos empresariales, y de los destinados a la adquisición de activos registrados.

Los créditos que podrían no considerarse a efectos del IG serían: los créditos a consumidores, los créditos sobre tarjetas de crédito y los créditos personales destinados a

consumo, por cuanto con ellos lo que se hace es posponer -- ligeramente en el tiempo el nacimiento de la obligación -- tributaria al ser, normalmente, créditos a corto plazo.

No obstante, si un crédito importante fuese ignorado a efectos del IG, sería necesario establecer algún tipo de limitación en relación a la cuantía que puede ser invertida en activos registrados, ya que en caso contrario podría originar un crédito fiscal desproporcionado. Esta dificultad podría ser obviada fijando un límite sobre el total de créditos que en un ejercicio puede ser ignorado a efectos fiscales e incluyendo cualquier exceso en la base imponible del ejercicio en que se contrata.

iii) Bienes de consumo duradero.--

El tratamiento de los bienes de consumo duradero en el DET tiene una doble vertiente:

- La adquisición de estos bienes supone una inversión que genera unos flujos de consumo en un periodo de varios -- años. En principio, solo la parte de la inversión consumida en cada año debería ser gravada. La fórmula que se propone es facilitar deducciones por depreciación de estos bienes, aunque ello conllevaría problemas administrativos de casi imposible resolución.
- La adquisición de estos bienes puede considerarse como -- consumo del ejercicio y, por ello, gravada en su totalidad en el ejercicio de adquisición. Este gravamen de la totalidad del desembolso como consumo del ejercicio puede distorsionar gravemente la secuencia temporal de consumo anual del contribuyente a efectos fiscales. Si los bienes de consumo duradero fuesen adquiridos de forma -- más o menos regular a lo largo del tiempo, el principio de imposición en el año de adquisición no plantearía problemas. Sin embargo, esta hipótesis no es realista. Los bienes de consumo duradero suelen adquirirse de forma -- irregular (compra de vehículos, muebles, etc.). El pro--

blema de la distribución aleatoria de este tipo de consumos puede resolverse a través de un sistema de promediación -- del total de gastos⁽⁸⁴⁾. Sin embargo, existen otras posibilidades. Entre éstas destacan:⁽⁸⁵⁾

- No considerar ciertos créditos utilizados para el consumo como se sugiere anteriormente (créditos para consumo libres de impuestos)
- La regulación de cierto tipo de activos no registrados que no podrían ser considerados como ahorro (ahorro sin derecho a deducción, en cuyo caso el desahorro para consumo no se sujetará al impuesto).

iv) Ajuar doméstico especial.-

Las joyas, las obras de arte, las antigüedades tienen, cuando se adquieren por los contribuyentes, ciertas características financieras propias de los bienes de inversión o de los bienes de consumo duradero. Son adquiridos, generalmente, como fórmula de inversión en espera de su apreciación mientras que, como ocurre para los bienes de consumo duradero, su rendimiento no es monetario. Por ello, es posible tratar a estos bienes tanto como consumo como inversión. El tratamiento de este ajuar como inversión exige, en principio, que la renta imputada procedente de estos activos sea gravada en el DEI. Esto es administrativamente impracticable. En general, el informe se muestra favorable al tratamiento de estos activos como bienes de consumo. Esto significa que cuando se adquiere, este incrementará la obligación fiscal en el DEI, sin perjuicio de la aplicación de los sistemas de promediación u otros ya analizados anteriormente al hablar de los bienes de consumo duradero.

. Declaración y Recaudación del impuesto.

El principal problema que se plantea en este apartado y preocupación importante del Revenue Commissioners es que, por lo que se refiere a la recaudación, un IG no facilita un sistema de cobro anticipado como el sistema PAYE en el IR. Esto es parcialmente cierto; si consideramos el caso de trabaja

dores por cuenta ajena (empleados), el sistema PAYE puede - ser usado para recaudar el IG sobre una base provisional -- fundada en la renta ajustada. No hay que olvidar que el sig tema PAYE recauda el IR sobre una base provisional y que, - en numerosas ocasiones, es necesario presentar liquidaciones complementarias. Si consideramos el caso de empresarios y - profesionales (trabajadores por cuenta propia), el problema no difiere de los que se producen en los sistemas de pagos fraccionados en el IR. De la misma manera, en un IG se puede aproximar la cuantía de la cuota global a pagar aunque - es imposible determinarla efectivamente hasta que no finali ce el ejercicio fiscal. Existen dos soluciones que, desde - el punto de vista del informe, funcionarían satisfactoria-- mente.

- 1.- La obligación fiscal de todos los contribuyentes podría ser calculada sobre la base del gasto en el ejercicio - precedente (o en el último declarado corregido por el - IPC).
- 2.- La obligación fiscal se basaría en el gasto declarado - en el ejercicio presente.

En ambos casos, la institución de pagos fraccionados - provisionales necesitará de un ajuste al final del periodo, determinando la cuota diferencial. Si la obligación fiscal y la declaración se calculasen sobre la base del año prece-- dente, en años de fuerte elevación de precios será necesa-- rio elevar los tipos de retención para producir el mismo ni vel de recaudación. En cuanto al sistema de declaración --- anual, un DEI es practicable exclusivamente si la obligación fiscal se determina aplicando el "ajuste IG". Esto exige -- que el contribuyente practique una declaración anual una vez finalizado el ejercicio fiscal. El impreso de declaración - no tiene porqué diferir sustancialmente del utilizado en el IR, únicamente habría que introducir una serie de partidas relativas a los ingresos de capital, ganancias extraordina-- rias y gastos que no son consumo, por lo que la información obtenida por la oficina gestora sería mucho mayor. Además,

los aspectos más complejos relativos a operaciones financieras serían facilitados por las instituciones financieras gestoras de los asuntos del contribuyente.

. Deducción por doble imposición internacional.

Dado que el DET se aplicaría sobre personas físicas, las implicaciones fiscales internacionales de su implantación se analizan en el informe a nivel personal. Este considera tres tipos de renta:

- Rentas nacionales devengadas por extranjeros
- Rentas exteriores devengadas por residentes nacionales.
- Rentas de inversión exteriores devengadas por residentes nacionales.

En cuanto al tratamiento de los no residentes, es evidente la imposibilidad de aplicar el DET a éstos. No existen problemas ya que los rendimientos devengados por no residentes soportarían el tipo básico del IR. Esto no implica ninguna modificación ya que ningún país aplica estos rendimientos a tipos elevados. El tratamiento de los residentes exige -- que, al igual que tales rentas se imputan en el IR, éstas -- se incluyeran en el cómputo de la obligación fiscal en el DET. Tampoco existen graves problemas en el tratamiento de las -- rentas de inversiones exteriores devengadas por residentes -- nacionales. La cuantía global de estas rentas (incluyendo el crédito fiscal deducido en la fuente) se incluiría en el --- "ajuste IG". El crédito fiscal debería ser compensado en la cuota del DET.

. Fraude y Evasión.

Según el informe, las posibilidades de evasión fiscal bajo un sistema en el cual todos los ingresos son gravados a un tipo único y el gasto está sujeto a un DET son casi -- las comparadas con la que existe bajo un impuesto progresivo sobre la renta con impuestos independientes sobre ganancias de capital, y sobre donaciones y herencias. De esta manera, los recursos humanos y materiales dedicados actualmente a --

combatir las diversas formas de evasión fiscal, podrían ser dedicados a otras funciones.

La evasión fiscal, en cualquier caso, no puede ser obviada en su totalidad. No obstante, la Comisión Asesora de Relaciones Intergubernamentales USA⁽⁸⁶⁾ concluía que el alcance del fraude es menor con un DET que con un IR. La principal razón de este aserto es que en un IG, la base imponible refleja el nivel de vida del contribuyente. Un elevado nivel de consumo y un reducido nivel de impuestos no pueden coexistir a menos que no exista cierta evasión fiscal. En un IR pueden existir fuertes discrepancias entre renta declarada y nivel de vida sin que, por ello, se pueda presumir la existencia de evasión.

Por último, se ha argumentado que la evasión fiscal - sería más ventajosa con un DET cuando la renta no declarada puede ser utilizada para adquirir activos registrados, lo que supone una doble compensación, la primera no legal y la segunda sí. Este argumento parte de una concepción errónea. Bajo un DET, el evasor solo escapa al impuesto por la cantidad evadida. Si realiza ahorro, el impuesto sobre los rendimientos declarados podrá ser pospuesto, pero nunca más allá del momento en que lo utiliza para consumo, ya que el impuesto se pagará tan pronto como el contribuyente liquide sus ahorros para financiar consumo. Para obtener este diferimiento del impuesto, los incrementos de activos deben ser declarados y controlados por el Revenue Commissioners y financiados por renta infravalorada. Por lo tanto, debe ser muy difícil utilizar este expediente a gran escala sin atraer la atención del órgano gestor ante la existencia de niveles de consumo reducidos.

. Otras cuestiones.

El informe aborda una serie de aspectos complementarios que deben ser resueltos antes de introducir un DET. -- Estos temas son:

../...

- La unidad contribuyente.
- La promediación.
- Tratamiento de emigrantes e inmigrantes.
- Tratamiento de las donaciones y herencias.
- Tratamiento del IR pagado.
- Tratamiento del IG pagado y,
- La estructura del impuesto.

Vamos, pues, a resumir las principales recomendaciones sobre estos temas:

i) Unidad contribuyente.

La unidad contribuyente debe ser la misma que para otros impuestos. Se recomienda que la familia sea la unidad contribuyente a efectos fiscales⁽⁸⁷⁾.

ii) Promediación.

La necesidad de promediación en el ámbito del DET - con tipos impositivos progresivos es menor que en un IR progresivo. Ello se debe a que los grandes gastos son normalmente financiados por créditos y el impuesto se devenga sólo cuando el crédito es devuelto. Sin embargo, se recomienda cierto esquema de promediación que ha sido explicitado - más arriba⁽⁸⁸⁾.

iii) Emigración.

Si se implantase un DET, los residentes nacionales tendrían un incentivo al ahorro en el país para después emigrar y gastar el producto en países que tengan impuestos relativamente bajos sobre el gasto. Si se considerase necesario evitar esta forma particular de evasión fiscal, se podría aplicar un impuesto sobre los activos registrados que sean exportados por emigrantes permanentes⁽⁸⁹⁾. Ello podría ser controlado a través de las actuaciones de la Oficina de Control de Cambios (Transacciones Exteriores). El informe - no considera necesario aplicar este tipo de imposición sobre emigrantes temporales; la única exigencia en estos casos sería la de mantener las cuentas de sus activos registradas en el país de origen.

../...

iv) Inmigración.

En el DEI se permite la deducción por compra de activos registrados. Es por ello por lo que el informe recomienda la declaración de una lista de activos registrados y no - registrados importados por inmigrantes. Se debe articular al gún sistema de restricciones que eviten la utilización de -- activos no registrados para adquirir activos registrados con posterioridad a la inmigración ya que, de otra manera, los - inmigrantes podrían consumir atrayendo dinero libre de im-- puestos.

v) Donaciones y legados.

Las donaciones y legados de activos registrados podrían ser tratados como parte del gasto imponible del donante, así como parte del gasto del donatario cuando, a su vez, lo gaste o lo done de nuevo. Sin embargo, el informe recomienda que las donaciones y legados no deberían tratarse como parte del gasto imponible excepto para pequeñas donaciones que se tendrían en cuenta en manos del donante. Para el informe, las donaciones y legados serían gravadas con un tipo único en manos del donatario. Si se exige un impuesto progresivo sobre sucesiones y donaciones, el informe considera que la fórmula más adecuada sería aplicar un impuesto progresivo sobre adquisiciones lucrativas (progressive tax on accessions).

vi) Tratamiento del IR pagado.

El informe señala cuatro razones básicas para considerar el IR pagado en la declaración de un ejercicio concreto como gasto imponible:

- 1.- Si no se concede la deducción del IR pagado, se podrían reducir los tipos nominales del DEI para alcanzar un --- nivel dado de progresividad.
- 2.- Se podría transferir parte de la carga fiscal desde el matrimonio al contribuyente individual, lo cual, desde - el punto de vista del informe, es deseable.

3.- Se reduciría la complejidad del sistema, tanto para el -
contribuyente como para el Revenue Commissioners.

4.- Sería consistente con el tratamiento de otros impuestos,
especialmente el IVA.

vii) Tratamiento del IG pagado.

Por las razones expuestas anteriormente, el informe
considera que todos los impuestos pagados deben ser inclui-
dos como gasto imponible y, por tanto, considerados como ba-
se del impuesto. En consecuencia, el informe se muestra par-
tidario de la utilización de una base inclusiva de impuestos.

. Estructura general del DEI.

El objetivo del DEI es obtener un grado deseado de --
progresividad en los niveles elevados de la escala de renta
y patrimonio. El número exacto de contribuyentes que esta---
rían sujetos al impuesto y el grado de progresividad en la -
estructura impositiva son decisiones, en última instancia, -
de carácter político.

El Revenue Commissioners informó a la Comisión que ----
aproximadamente el 17 % de los contribuyentes por renta esta-
ban sujetos a tipos superiores al tipo medio de gravamen pa-
ra 1.981/1.982⁽⁹⁰⁾. La propuesta genérica del informe incre-
mentaría el grado de progresividad, lo que sugiere que, si -
se pretende mantener el actual grado de progresividad, el --
número de contribuyentes sujetos a altos tipos de gravamen -
podría ser reducido.

Una premisa o hipótesis de partida consiste en que el -
rendimiento del DEI debe ser equivalente al rendimiento ac-
tual IR obtenido por los tipos más altos de la escala⁽⁹¹⁾. -
Los datos facilitados por el R.C. confirman que la recauda-
ción neta del IR por estos tipos para 1.981/1.982 supuso ---
106 millones de Libras o alrededor del 3% del total de recau-
dación. Por lo tanto, para alcanzar el nivel de recaudación
requerido, se debe considerar la combinación de tres varia--

bles básicas:

- el tipo impositivo máximo.
- la estructura de progresividad.
- el número de contribuyentes sujetos.

El informe en este apartado recomienda las siguientes ideas:

- El DET debe constreñirse a los contribuyentes situados por encima del IMG.
- Debe existir un mínimo gasto exento para contribuyentes individuales.
- En el caso de familias, ese mínimo exento debe ser, como mínimo, el doble del aplicado a contribuyentes individuales.
- Si existe más de un tipo impositivo en el DET, se debe establecer una escala impositiva diferente para las familias. Sin embargo, no sería necesaria ninguna otra diferenciación con el contribuyente individual si se han tenido en cuenta otras obligaciones de dependencia a la hora de determinar los créditos fiscales en el IR. Si esto no ha sido así, se permitirá su deducción o compensación en el DET.
- Se propone un crédito o exención por hijo aplicable exclusivamente a efectos del DET.
- El número de tramos de la tarifa impositiva debe ser razonablemente reducido para evitar las complejidades administrativas que la proliferación de tipos impositivos diferentes conlleva. El número de escalones aconsejable es el de tres, que deben ser suficientemente amplios para reducir las situaciones en que sea necesaria la promediación.

Con relación a la recaudación, no hay suficientes datos para estimar la recaudación de un DET y de un IR que aplique los mismos tipos. Las evidencias existentes señalan que la base imponible total sería mayor o, cuando me-

nos, igual a la base de actual IR, a menos que existe un - cambio radical en las pautas de consumo de las economías - domésticas. En Irlanda, el consumo privado total estimado por la Contabilidad Nacional para 1.978 era de 4.283 millones de Libras, lo que supone un 40% sobre la renta bruta - gravada en el IR en 1.978/79 (3.443 millones Libras), según los datos del Informe Anual del R.C.⁽⁹²⁾.

Por otra parte, no existen datos exactos en cuanto a los cálculos de la base imponible por tramos de renta. Sin embargo, existen evidencias de que el actual IR tiene una base tan estrecha que la recaudación obtenida por IR con - tipo único y un DET puede ser suficiente para reemplazar - la recaudación obtenida por el actual IR.

. Normas de transición.

El informe no olvida los problemas de transición -- derivados de la aplicación del DET. Uno de los problemas - de la modificación hacia un DET es el que se refiere a la equidad. Existen ciertos colectivos que pueden verse discriminados como consecuencia de este cambio y ello, porque los ahorros realizados antes de tal cambio y gastados después pueden (a menos que exista alguna deducción especial) ser gravados doblemente. Si estos ahorros hubiesen disfrutado de algún tipo de deducción en el IR, el problema se - vería suavizado. Por contra, existirán colectivos que se - verán favorecidos; aquellos cuyos gastos de consumo se realicen antes del cambio y financiado con créditos devueltos después de la entrada en vigor del DET.

El informe considera que los temores a este cambio, - en cuanto a la equidad, son exagerados. Es evidente que -- cualquier cambio trascendental en la legislación fiscal va a provocar efectos en la transición favoreciendo a ciertos colectivos y perjudicando a otros. Por otra parte, el problema de la doble imposición antes apuntado, también se -- produce hoy en día, por el juego de la imposición directa - (IR progresivo) y la imposición indirecta (impuestos sobre

Consumos) sin que se abogue por la desaparición de ésta última. El informe considera que, a menos que los efectos --- sean significativos y alteren el comportamiento económico - de los contribuyentes de forma radical, no serán necesarias medidas especiales de transición desde el punto de vista de la equidad.

La cuantía de ahorro objeto de algún tipo de doble imposición con el DET va a ser muy reducida ya que sólo el -- gasto anual que supere el nivel exento estará sujeto al nue-- vo impuesto, siendo la carga fiscal equivalente a la que -- correspondería en el actual IR con los tipos impositivos -- que superan el tipo medio de gravamen. Una gran parte de -- los ahorros acumulados ha gozado de cierto tipo de exen--- ción mientras que - - otra parte ha tributado exclusivamen-- te al tipo medio.

Más importantes son los efectos de incentivación que - se generan en la transición. Antes de la fecha del cambio - podría producirse un lento proceso de desinversión en acti-- vos registrados, de manera que a la entrada en vigor del -- DET el contribuyente dispusiese de una cantidad mínima in-- vertida en activos registrados, pudiendo adquirirlos a pos-- teriori y beneficiarse de la nueva normativa fiscal. Esto - originaría problemas en el mercado de capitales. No obstan-- te, este problema se suavizaría si la inflación fuese rela-- tivamente elevada ya que el mantenimiento de fondos líqui-- dos sería muy costoso,

- si los tipos del DET fuesen reducidos,
- si se continuase aplicando un impuesto sobre ganan-- cias de capital.

Quizé una solución administrativamente costosa, pero - adecuada, sería exigir un registro inicial del patrimonio - neto basado en una declaración detallada del mismo antes de la aprobación del DET⁽⁹³⁾ y, por supuesto, antes de la fe-- cha de entrada en vigor de éste. Esto se podría realizar -- exigiendo, de forma obligatoria a todos los contribuyentes

o bien a los contribuyentes que vayan a ser sujetos del impuesto, este registro en la última declaración del IR anterior a la aprobación del DEI. De esta manera, los casos flagrantes de evasión podrían ser controlados y se podrían articular medidas para evitar este fraude.

Si la Administración optase por conceder algún tipo de exención para evitar la doble imposición de los ahorros --- practicados antes de la fecha de la transición, el informe reconoce tres métodos posibles que se apoyan en la solución propuesta por el Informe Lodin⁽⁹⁴⁾. Los tres métodos suponen un registro inicial del patrimonio del contribuyente después de una declaración detallada del mismo.

- Método del patrimonio bruto.

Mientras los ahorros brutos del contribuyente se manten gan por encima del nivel inicial, todo nuevo ahorro o desa hro aplicará las nuevas normas. Lo mismo se aplica a todo -- nuevo endeudamiento y a los reembolsos de créditos mientras que la deuda agregada no caiga por debajo del nivel inicial. Por otro lado, la utilización de ahorros preexistentes, es - decir, cuando los ahorros brutos caen por debajo de los que existían en el momento del cambio, no implicarán sujeción al impuesto. De la misma manera, la amortización de deudas ---- preexistentes no concederán derecho de deducción. Con este - sistema el control es muy sencillo ya que solo una excesiva declaración y valoración de activos pueden producir ganan --- cias impositivas de cierta importancia, y esto provocaría -- una revisión de las declaraciones del IR en los años anterio res a la fecha crítica, al presumirse incrementos de patrimo nio no justificados. No hay motivo para que los contribuyen- tes oculten o exageren sus deudas en relación al cambio ha-- cia el DEI ya que no tienen ventaja alguna.

- Método del patrimonio neto.

Con este método, se establece el patrimonio neto del -- contribuyente en el momento del cambio. Si su patrimonio ne- to cae por debajo del nivel inicial, esta aplicación de pa--

patrimonio no será gravada. De otra manera, los cambios en el patrimonio neto serían tratados de acuerdo con las nuevas normas. Si el patrimonio neto del contribuyente es negativo al inicio, no obtendrá deducción por los reembolsos cuando subsecuentemente disminuya su deuda neta. Mientras su deuda neta siga por encima del nivel inicial, o a nivel inicial corriente cuando no se han realizado amortizaciones no deducibles, todos los cambios en el patrimonio son tratados de acuerdo con las nuevas normas.

- Método de crédito de impuesto.

Si el contribuyente tiene ahorros netos en el momento del cambio, gozará de un crédito fiscal igual a la resultante de aplicar un tipo medio de gravamen sobre la cuantía del ahorro. El contribuyente puede, posteriormente, usar este crédito de impuesto completa o parcialmente, compensándolo con el DEI en que incurra posteriormente debido al desahorro. A la inversa, si existe deuda neta, el contribuyente será en su lugar adeudado con una cantidad impositiva que posteriormente puede compensarse con ahorros futuros, incluyendo los reembolsos de deudas.

Este método tiene la ventaja de que el periodo transitorio puede ser considerablemente más corto en comparación con otros métodos.

Por último, el informe considera posible la introducción de un DEI sin necesidad de deducción de ahorros o gravamen de préstamos, desde el punto de vista de la equidad. Si se opta por un método para garantizar la neutralidad en la fase transitoria, este debe cumplir las siguientes notas.

- . ofrecer un mínimo de problemas administrativos.
- . proveer una protección suficiente contra la evasión fiscal.
- . minimizar las distorsiones sobre la actividad económica.

. favorecer un periodo transitorio lo más corto posible.

9.13.- Gravámenes complementarios sobre herencias y donaciones, patrimonio e impuestos destinados a alterar la distribución del patrimonio o riqueza.

La justificación principal del gravamen sobre herencias se fundamenta en la equidad ya que, tanto las herencias como las donaciones, suponen un poder económico asimilable al de la renta corriente. Por ello, existe una tendencia que sugiere que ambos conceptos sean gravados al mismo tipo - que la renta corriente. No obstante, se considera necesario - un alejamiento de esta postura por dos motivos fundamentales:

- 1.- Los efectos adversos que sobre la producción y la inversión pueden generarse al aplicar una carga impositiva -- tan fuerte.
- 2.- Si la renta se grava a tipos progresivos sobre una base anual, sería claramente inequitativo gravar las donaciones, herencias y ganancias extraordinarias sin ofrecer - un tratamiento de rendimientos irregulares.

Por todo ello, el informe considera que las donaciones y herencias deberían gravarse al tipo único del IR. No existe acuerdo de la comisión en cuanto a si debe existir alguna exención en el impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y de - que cuantía. Tampoco existe acuerdo a la hora de establecer - deducciones por consanguinidad. No obstante, si estas se conceden, la deducción debe ser implementada reduciendo la cuantía de la exención cuanto más alejada sea la relación entre - donante y donatario. También se plantean problemas a la hora de establecer la carga tributaria sobre activos productivos. En este caso, el informe se muestra partidario de diferir en el tiempo el pago de la obligación fiscal si ésta se considera excesiva .

Después de examinar la posibilidad de un impuesto anual sobre el patrimonio, se concluye que el gravamen del capital a través de la aplicación de un impuesto extensivo sobre

sucesiones y donaciones es más ventajoso desde el punto de vista de la equidad y eficiencia, por lo tanto, si existe un IR extensivo que incluye las ganancias de capital realizadas y las donaciones y herencias y que aplica un tipo único, --- mientras que los desahorros son gravados en un DET no existe justificación para esta figura tributaria.

Impuestos destinados a alterar la distribución del patrimonio o riqueza.

La distribución de la riqueza constituye uno de los objetivos básicos del Gobierno. Es la Administración la que decide el tipo de medidas o intervenciones para conseguir una más justa distribución de la riqueza de acuerdo con los intereses sociales. La imposición es uno de los instrumentos que pueden ser utilizados para alcanzar este objetivo. Si se considera que el sistema fiscal debe coadyuvar a este objetivo, el informe se decanta por una figura tributaria tipo impuesto progresivo sobre adquisiciones en general (Progressive -- tax on accessions). Las principales características del PTA se resumen en las siguientes ⁽⁹⁵⁾:

- 1.- Un PTA aplicaría tipos progresivos sobre el valor total acumulado de donaciones y herencias recibidas por un -- contribuyente a lo largo de su vida.
- 2.- El tipo impositivo aplicable a cualquier herencia o donación dependerá de la cuantía total de donaciones y legados que el contribuyente previamente ha recibido.
- 3.- La escala de tipos sería una escala "deslizante"; el tipo del primer tramo sería cero, de forma que no se aplicaría el PTA hasta que el total de adquisiciones acumuladas por el contribuyente no alcanzase el segundo tramo -- correspondiente a la segunda transmisión.
- 4.- El PTA sería girado, además del IR, con tipo único sobre donaciones y herencias; en este caso la exención en el -- PTA sería, en estas circunstancias, relativamente amplia.
- 5.- La familia debería ser la unidad contribuyente en el PTA. Todas las transferencias entre conyuges e hijos dependientes deberían estar exentas.

6.- No debería haber deducciones por consanguinidad.

7.- Las exenciones y los tramos del PTA deberían ser indicados en función del Índice de Precios al Consumo.

9.14.- Síntesis de la propuesta.-

Los datos básicos en la propuesta que hemos estudiado se pueden concretar en los siguientes:

- i) El IR permanecería como fuente principal de recursos en la imposición directa.
- ii) El IR aplicaría un tipo único sobre la totalidad de los rendimientos personales y procedentes del sector societario.
- iii) El tipo único de gravamen debería ser inferior al actual tipo medio y se giraría sobre un concepto de renta extensiva que incluiría sueldos, salarios, beneficios, ganancias de capital realizadas, rendimientos en especie, donaciones, herencias y otras ganancias extraordinarias.
- iv) Debería revisarse y reducirse el amplio conjunto de deducciones y exenciones en el IR ya que éstas erosionan la base imponible y obligan a una elevación de los tipos impositivos. Solo determinado tipo de deducciones generales de carácter personal establecidas en forma de créditos al impuesto deberán permanecer.
- v) La función redistributiva esencial del sistema de ingresos y gastos públicos se realizaría a través de:
 - transferencias directas a los sujetos situados en tramos inferiores de la escala.
 - la elección de un nivel adecuado de crédito fiscal y tipo impositivo en los tramos intermedios de renta y,
 - la aplicación de un DET en el tramo superior de la escala.

- vi) Las contribuciones a la Seguridad Social serían reemplazadas por un ISS que aplicaría un tipo único sobre la totalidad de la renta, incluidas las ganancias de capital realizadas y las donaciones y herencias gravables.
- vii) El sistema fiscal debería ser ajustado sistemáticamente para evitar las distorsiones provocadas por la inflación a través de la indicación de las tarifas impositivas progresivas y de ajustes en el capital - considerando las modificaciones en el valor real de los activos, especialmente los productivos.
- viii) El IS se aplicaría como un sistema de retención en la fuente de las obligaciones fiscales de los accionistas. Con el fin de alcanzar la neutralidad en el tratamiento fiscal de los beneficios distribuidos y no distribuidos se recomienda que la totalidad de los beneficios sean imputados a los accionistas.
- ix) El diferente tratamiento del individuo y la familia en impuestos como los de la renta y el capital, debería ser reemplazado por un tratamiento uniforme - en el cual la familia sea la unidad contribuyente - básica.

Analizado este informe que supone una revisión y adaptación del informe Meade a una realidad concreta, la irlandesa, y de la cual se pueden sacar ideas provechosas de su aplicación a nuestro país, dada la similitud en muchos aspectos del sistema fiscal irlandés y español, pasamos por último a reseñar las últimas propuestas realizadas a nivel legislativo en Estados Unidos tendentes a la aprobación de un Impuesto Progresivo sobre el Gasto Personal.

10.- ULTIMAS PROPUESTAS NORMATIVAS DEL IG EN USA: PROYECTOS HEFTTEL Y DECONCINI; INFORME DEL TESORO 1.984 (TAX REFORM FOR FAIRNESS SIMPLICITY AND ECONOMIC GROWTH).

Para concluir con esta parte de la tesis relativa al estudio de las investigaciones teóricas y prácticas tendentes a la implantación de un Impuesto Progresivo sobre el Gasto Personal, vamos a hacer referencia a un informe preparado por la American Council for Capital Formation (ACCF) - (96) que analiza los proyectos de reforma fiscal pendientes de discutir o discutidos en el Congreso Estadounidense. Este informe compara seis posibles fórmulas de reestructuración del sistema fiscal pendientes de discusión en el Congreso. Cuatro de éstas se pueden catalogar como propuestas del Impuesto sobre la Renta y dos se refieren al Impuesto sobre el Gasto. Cada propuesta va a describir las principales características y los tipos impositivos que afectan tanto a los individuos como a las sociedades, y los efectos sobre la recaudación de cada una de las mismas. Lógicamente nos centraremos en las dos propuestas que hacen referencia al Impuesto Progresivo sobre el Gasto. Estas son:

- La propuesta del congresista Heftel de "Progressive Consumption Tax" (H.R. 5841).
- La propuesta del Senador DeConcini denominada "Flat Rate Tax Act" (S. 557).

10.1.- Propuesta Heftel "PCT" (Progressive Consumption Tax.

1.- Descripción.

El "PCT" (Impuesto Progresivo sobre el Consumo) presentado por el congresista Cecil Heftel, propone la sustitución del actual Impuesto sobre la Renta por un impuesto sobre la renta consumida, también denominado "impuesto sobre el gasto de flujos de caja". El PCT elimina o modifica alguna de las disposiciones especiales de la actual legislación USA (p.e. créditos fiscales, deducciones, exenciones y similares) tanto para los contribuyentes individuales como para las sociedades.

La base imponible se calcula a partir de todos los ingresos monetarios (flujos de caja) incluyendo los créditos recibidos, descontando cualquier ahorro o inversión verificable y la devolución de créditos. El PCT tendría una estructura impositiva progresiva con tipos impositivos que se graduarían desde el 10 al 50 %.

El PCT no exige indiciación de la base imponible y sustituye el actual impuesto sobre sociedades por un impuesto del 30% sobre los dividendos abonados a los accionistas.

2.- Principales características para los contribuyentes individuales⁽⁹⁷⁾.

- El PCT elimina la exención personal y la deducción del tramo cero. PCT permite un crédito de 200 \$ por cada contribuyente y dependiente.
- Elimina gran número de las disposiciones especiales para los individuos. Destacamos las más significativas:
 - . Deducciones por imposición estatal y local (excepto el IR local).
 - . Deducciones por dos perceptores de renta.
 - . Exclusión para el propietario de ganancias superiores a 125.000 \$ por la venta de la vivienda para contribuyentes que superen la edad de 55 años.
 - . Exenciones de las ganancias de capital.
- Sin embargo, el PCT mantiene varias disposiciones especiales para contribuyentes individuales, entre las que destacamos:
 - . Deducciones por intereses de créditos hipotecarios.
 - . Deducción por impuesto sobre la renta estatal y local.
 - . Deducción por contribuciones benéficas.
 - . Deducción de ciertos gastos médicos básicos.
- El PCT modifica sustancialmente varias disposiciones especiales para los individuos entre las que destaca la modificación de las deducciones por IRA y Keogh Planes. Se propone una ampliación de los sistemas IRA y Keogh de manera que todo ahorro verificable o cualquier inversión --

sea excluida de la renta gravable, incluyendo cualquier contribución al sistema de jubilación de la Seguridad Social.

- El PCT define la renta imponible incluyendo todos los ingresos menos ahorros y devolución de créditos. Los conceptos o partidas que resumidamente la conforman son:
 - . Todos los ingresos incluidos en la legislación actual.
 - . Todas las ganancias de capital realizadas.
 - . Todos los intereses y dividendos.
 - . Prestaciones de la Seguridad Social.
 - . Donaciones y legados.
 - . Todos los créditos monetarios recibidos (excepto los hipotecarios).

3.- Principales características para las sociedades.

- El PCT mantiene la actual distinción entre sociedades y otras formas de empresas.
 - El PCT elimina todas las disposiciones especiales para las sociedades, por cuanto la obligación fiscal se computaría por la diferencia entre los beneficios societarios y los que se consideran como inversión. En otras palabras, sólo los dividendos pagados a los accionistas se sujetan al impuesto de sociedades.
- Con el fin de asegurar que las sociedades de personas no se utilicen como forma de eludir la imposición personal, se establece un impuesto mínimo sobre aquellas sociedades que retengan más del 50 % de su renta o beneficio.

4.- Estructura impositiva para contribuyentes individuales.

- El PCT define la estructura impositiva graduada desde un 10 % sobre los primeros 1.000 \$ de consumo gravable hasta un 50 % para el consumo gravable que supera ----

72.000 \$ por ejercicio para declaración individual. El consumo gravable se obtiene ajustando el consumo bruto - menos las preferencias fiscales permitidas. El consumo - bruto ajustado sería la suma de la renta neta, créditos y cualquier devolución de ahorro en el ejercicio fiscal menos las devoluciones de créditos y cualquier incremento en el ahorro en el ejercicio fiscal. Las declaraciones conjuntas son gravadas desde un 10 % por los primeros -- 2.100 \$ de consumo gravable hasta un 50 % sobre un consumo gravable que supere 96.000 \$.

5.- Estructura impositiva para Sociedades.

El PCT aplica un impuesto del 30 % sobre los dividendos abonados a los accionistas. El PCT mantiene un impuesto mínimo sobre sociedades.

6.- Efectos recaudatorios.

PCT se ha diseñado con el fin de conseguir - el mismo nivel de recaudación que el que se obtiene con el actual sistema fiscal federal. Esta premisa es básica para proponer cualquier alternativa de reforma fiscal. El Comité Conjunto sobre Imposición no dispone aún estimaciones - fiables sobre la recaudación que se podría obtener con un PCT.

10.2.- Propuesta De Concini "FLAT" (Flat Rate Tax Act)

1.- Descripción.-

"The Flat Rate Tax Act" (S.557) presentada - por el Senador Dennis DeConcini propone la sustitución del actual sistema de imposición sobre la renta por un impuesto sobre el gasto pero, en este caso, no progresivo. Esta reforma es casi idéntica al modelo de reforma fiscal propuesto por los profesores R.E. Hall y A. Rabushka⁽⁹⁸⁾. --- FLAT elimina o modifica gran número de las disposiciones -

fiscales de la legislación actual (p.ej. créditos fiscales, deducciones, exenciones, etc.) tanto para contribuyentes individuales como sociedades. Este sistema no permite la deducción del nuevo ahorro, sin embargo, no se gravan ni el ahorro ni los rendimientos de la inversión cuando se reintegran o se consumen. En este sistema, se elimina el impuesto sobre el consumo procedente de ahorros ya que éste ha sido pagado en el momento en que la renta se genera o devenga.

FLAT integra los impuestos sobre la renta de personas físicas y de sociedades; de esta manera, toda la renta recibida por los individuos procedentes de las empresas sería gravada o quedaría exenta en el IR individual. Este plan -- gravaría tanto los rendimientos personales como societarios a un tipo del 19 %. La exención personal sería indexada -- por la inflación.

2.- Principales características para los contribuyentes individuales.-

- Este sistema incrementaría la exención personal para contribuyentes individuales de 1.000 \$ a 4.100 \$. Los matrimonios que declaren conjuntamente recibirán una exención de 6.700 \$; por cada dependiente se aplicará una deducción de 810 \$. Los ancianos e inválidos no gozarán de exención personal adicional como ocurre en la legislación actual. No existiría tramo cero en la propuesta FLAT.

En consecuencia, como resultado de estos cambios, una familia de cuatro personas no pagaría el IR federal hasta -- que la renta bruta ajustada ⁽⁹⁹⁾ no excediese de 8.320 \$. Bajo el sistema actual, una familia como la anterior pagaría el IR federal en el ejercicio fiscal de 1.984 cuando la renta bruta ajustada superase 8.936 \$.

- Este proyecto elimina gran parte de las disposiciones fiscales especiales, entre las que destacamos:
 - . La deducción de los intereses por crédito hipotecario.
 - . La deducción de los intereses por créditos personales.
 - . La deducción de los impuestos estatales y locales.
 - . La deducción por dos perceptores.
 - . La exclusión de ganancias superiores a 125.000 \$ por la venta de la propia residencia para contribuyentes que superen los 55 años de edad.
 - . La deducción por gastos médicos⁽¹⁰⁰⁾.
- Por contra, mantiene ciertas disposiciones especiales -- para contribuyentes individuales como son:
 - . Seguros médicos.
 - . El grupo de primas por "Term life insurance" pagados por los empresarios y exentos para los trabajadores.
- Por último, FLAT modifica sustancialmente diversas disposiciones fiscales como las ganancias de los planes IRA o Keogh, entre otros. La idea fundamental de este sistema es que: todos los dividendos, intereses o ganancias de capital procedentes de ahorros del contribuyente previamente gravados estarían exentos de impuestos.

3.- Principales características para las empresas.

- Esta propuesta elimina la distinción actual entre sociedades y otros tipos de empresas.
- FLAT elimina algunas disposiciones fiscales especiales para las empresas, entre las que destacan:
 - . Accelerated Cost Recovery System (ACRS)⁽¹⁰¹⁾.
 - . Créditos fiscales por Inversión en Investigación y --- Desarrollo.
 - . Empresas nacionales de Exportación (Foreign Sales Corporations).

- . Deducción por pago de intereses.
 - . Porcentaje de agotamiento de recursos minerales.
 - . Créditos por doble imposición internacional.
- FLAT mantiene algunas disposiciones fiscales especiales para empresas, entre las que destacan:
- . Coste de los bienes y servicios, tanto si se revenden como no durante el ejercicio fiscal.
 - . Valor de mercado de los inputs empresariales adquiridos en USA.
 - . Deducción en el IR para empresas extranjeras controladas.
 - . Costes actuales de dietas y gastos de viaje desde una perspectiva empresarial.
 - . Costes de desarrollo y exploración de recursos minerales y costes intangibles de perforación minera.
- Esta propuesta sustancialmente modifica varias disposiciones fiscales especiales para empresas. Las más significativas son:
- . Compensación y traslación de pérdidas. FLAT permite que las pérdidas puedan ser trasladadas hacia adelante sin limitación temporal.
 - . Dividendos recibidos: esta propuesta excluye de imposición todos los dividendos recibidos.
 - . Ganancias de capital: se excluyen de imposición todas las ganancias de capital por venta de valores.

4.- Estructura impositiva para contribuyentes individuales y empresas.-

Se aplica un tipo del 19 % sobre la diferencia entre el total de compensaciones y sus exenciones personales. Se entiende por compensación la suma de salarios, pensiones, bonos, premios, el valor monetario equivalente a los beneficios financieros provistos por un empresario y las compensaciones a los

trabajadores.

En el caso de empresas, se aplica un tipo del 19 % sobre el beneficio fiscal empresarial. Se entiende por "Empresa" cualquier tipo de sociedad, propiedad colectiva o asociación. Esta propuesta elimina el impuesto mínimo sobre sociedades.

5.- Efectos recaudatorios.-

Como cualquier propuesta, se trata de obtener la misma cuantía de recaudación que con el actual sistema federal, aunque aún no existen estimaciones fiables sobre la recaudación estimada con esta propuesta.

Aún hay otra propuesta de reforma fiscal pendiente de discusión en el Congreso a 23 de Mayo de 1.984 y que hace referencia al IG. Su defensor es el Congresista Richard C. Shelby y es bastante similar a la propuesta anteriormente estudiada del Senador DeConcini.

10.3.- Informe del Tesoro 1.984 (Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth).

Ya comentamos al estudiar el Informe Bradford- que el Sistema Fiscal Federal, como consecuencia de una situación de acarreo histórico, se caracterizaba por su complicación, falta de neutralidad y reducida equidad, situación ésta que, lejos de resolverse, se ha ido agravando en los últimos años. Ello ha ido generando una insatisfacción creciente del contribuyente americano con relación a su sistema fiscal. La aceptación política del descontento del contribuyente americano provocó que el Presidente Reagan - en el Discurso sobre el Estado de la Nación en enero de -- 1.984, encargase al Departamento del Tesoro USA una completa revisión del Sistema Fiscal Federal así como la propuesta de un conjunto de reformas fundamentales del mismo. Diez meses después, el 27 de Noviembre de 1.984, el Secretario

del Tesoro, D. Regan, remitió a la Casa Blanca el informe del Departamento titulado "Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth".

En el estudio de una reforma fiscal fundamental, el Departamento consideró cuatro opciones básicas: un impuesto lineal sobre la renta extensiva, un impuesto sobre la renta extensiva "modificado", un impuesto personal sobre el gasto y un impuesto sobre ventas tipo IVA.

El impuesto lineal sobre la renta fué rápidamente descartado por los problemas redistributivos que parecía plantear (una redistribución de la carga fiscal desde los tramos más elevados de renta hacia los más reducidos). Con la legislación actual, las familias con una renta inferior a 20.000 \$ abonaban, en 1.983, un 5'5 % de su renta en concepto de impuesto. Con un tipo lineal del 16'8%, la renta sustraída de ese colectivo se elevaría al 9'5 % de su renta total. Por contra, se reduciría el porcentaje de renta absorbida por el impuesto en el caso de familias con más de 100.000 \$ (del 27'2 % al 16'3 %). Asimismo, fué descartada la alternativa de un impuesto sobre ventas ya que su introducción solo estaría justificada si políticamente tuviese sentido obtener una recaudación adicional elevando la presión fiscal, cuestión claramente rechazada por la Administración Reagan en la campaña electoral de 1.984.

Restaban pues las dos alternativas que, hoy en día, se presentan como válidas para el diseño de un sistema tributario moderno: el impuesto sobre la renta "modificado" y el impuesto sobre el gasto personal. Hubiera sido consistente diseñar de forma detallada el paquete de reformas fiscales para adoptar una u otra alternativa. Sin embargo, jugando con dos restricciones como la temporal y la de personal técnico cualificado, se desechó la vía del estudio alternativo de las implicaciones económicas

y fiscales de cada figura, perdiéndose una oportunidad histórica de plantear seriamente la aplicación de un sistema de imposición apoyado en el impuesto sobre el gasto personal. No obstante, no está dicha la última palabra y son constantes las aportaciones, trabajos e investigaciones que nos van aproximando a esa realidad a pesar de los problemas que plantea la implantación de una figura de esta naturaleza.

- - - - -

En el próximo capítulo se analizarán los aspectos técnico tributarios del impuesto progresivo sobre el gasto personal, en concreto, estudiarán con profundidad la Base imponible, la estructura tarifaria, los aspectos de administración así como los problemas que --plantea, fundamentalmente, en el tema de los activos -calificados, los sistemas de retención en la fuente, -los aspectos internacionales y de transición, y sus posibles soluciones desde una perspectiva lo más operatiiva posible.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

- (1) Break, G.F.: "Alternative Federal Revenue Sources: A - view of some less explored possibilities". N.T.J., --- vol. X, n° 3. Septiembre 1.972, págs. 443-450.
- (2) Break, G.F.: opus cit. (1.972) págs. 443-445.
- (3) En 1.972, los gastos en vivienda eran aproximadamente de un 10% del total de gastos en consumo personal y el rendimiento imputado por la utilización de la propia vivienda era del 2% sobre la renta personal total.
- (4) Estas dificultades son rechazadas por una serie de trabajos como los de Kelley, P.L. (1.970) y Slitor, R.: - "Administrative Aspects of Expenditures Taxation" en - Broad-based Taxes: New options and Sources. Ed. R. -- Musgrave, Hopkins University Press. Londres, 1.973.
- (5) Kelley, P.L. (1.970), opus cit. pág. 251.
- (6) Neuman, F.: Principios de imposición (1.970). Opus cit. pág. 20 (ed. española): "A nuestros efectos es de capital tendencia el hecho de que sólo una figura impositiva como ésta (sobre el gasto) está en condiciones, - dado su carácter personal -y en contraposición a los impuestos generales sobre el volumen de operaciones y similares- de adaptarse a la capacidad individual de pago. Esto se lleva a cabo por cuanto que el impuesto sobre el gasto -siempre que se aplique junto al IR- presenta una estructura progresiva, muy parecida a la del IR, y prevé exenciones escalonadas de acuerdo con la situación familiar. Todo ello conduce a una auténtica personalización de las obligaciones tributarias que no sería posible en el marco de un impuesto sobre volumen de ventas.
- (7) ACIR Report. "The Expenditure Tax". Advisory Commission on Intergovernmental Relations. M-84, USGPO, Washington 1.974.
- (8) Soto Guadalupe, J.: "El impuesto sobre la renta tipo consumo: Una reciente reformulación del impuesto sobre el -- gasto personal. M.P.E. n° 40/76 pag. 39.

.../...

- (9) Andrews, W.D.: "A Consumption-Type or Cash Flow Personal Income Tax". Harvard Law Review, vol. 87. nº 6, - 1.984. págs. 1.113-1.188.
- (10) Como afirma Kaldor, de deducir el impuesto pagado en el año, la cuota de un periodo dependería de lo, en su caso, satisfecho en el mismo por el impuesto correspondiente a periodos anteriores. N. Kaldor (1.955) opus cit. (ed. española) pág. 235., aunque posteriormente cambió de opinión al respecto.
- (11) Una crítica de la propuesta Andrews resaltando los -- principales inconvenientes se encuentra en A.C. Warren Jr.: "Fairness and a Consumption-Type or Cash Flow -- Personal Income Tax". Harvard Law Review, vol 88, nº 5. 1.975. La contestación de Andrews titulada "Fairness and the Personal Income Tax: A Reply to Prof. Warren" se recoge en el mismo número.
- (12) Esta discusión se ha exacerbado en los posteriores -- trabajos y mantiene su interés en la actualidad, como muestra ver Brennan, G. y Nellor, D.: "Wealth, Consumption and Tax neutrality". N.I.J. vol. XXXV, nº 4. -- pags. 427-435. Las conclusiones más significativas de este trabajo son:
- Si los ahorros se constituyen bajo un criterio de - "acumulación real", el impuesto sobre el consumo no es neutral a largo plazo; el IR tampoco es neutral aunque causaría menos distorsiones que un impuesto sobre consumo; si todos los ahorros se destinan a - consumo futuro, un impuesto sobre las rentas del -- trabajo es exactamente equivalente a un IG que obtiene el mismo valor actualizado de recaudación fiscal; que el impuesto sobre las rentas salariales si es neutral a largo plazo.
- (13) Asprey Committee. Taxation Review Committee, Full Report. Australian Publishing Service, Canberra 1.975.
- (14) Revisión del sistema impositivo Sueco. Comisión sobre imposición 1.972 SOU, 1.977.

- (15) Estudios recientes han demostrado que perceptores - de altas rentas y poseedores de capital colocan sus ahorros en formas que reciben un tratamiento fiscal favorable. Ver, entre otros, Pechman, J.A. y Okner, B.A. ¿Quién soporta la carga tributaria? Brookings-Institution, Washington, 1.974.
- (16) Posteriormente Lodin, recogiendo el común sentir del contribuyente sueco, volvería a señalar que el IR - habría ido demasiado lejos, alcanzando para niveles superiores a 35.000 \$ de 1.977 tipos impositivos -- del orden del 85%. (Comments by S.O. Lodin. What -- should be taxed: Income or Expenditure. Brookings - Institution. págs. 276-277.
- (17) Informe Lodin. Opus cit. pág. 332 y ss. (ed. español la).
- (18) En concreto, Johansson, S.E.: Household's saving -- and taxation. Report of the Goverment Commission, - SOU, 1.978: 13, págs. 7-26 y Spant, R. Development - of Swedish Wealth Distribution, en SOU 1.979: 9, --- págs. 5-122.
- (19) En terminología inglesa CII (Comprehensive Income - Tax).
- (20) CFI (Cash Flow Tax).
- (21) Entre paréntesis figuran el nivel de exenciones y - los tipos ajustados por inflación entre 1.976 y --- 1.984, según los datos de la segunda edición del -- Blueprints publicado por Tax Analysts en 1.984.
- (22) Boskin, M.J.: "Taxation, Saving and the Rate Of Interest" Journal of Political Economy. vol. 86, págs. 5-3; 5-27.
- (23) Informe Brookings: What should be taxed: Income or Expenditure. pág. 63. The Superiority of Income. -- R. Goode.
- (24) Entre paréntesis figura el nivel de exenciones y -- los tipos ajustados por inflación entre 1.976 y --- 1.984 según los datos de la 2ª edición del Blue--- prints Tax Analysts (1.984).

- (25) En esta línea se desarrolla la llamada "Reforma Reagan 1.985" consistente en una extensión de la base, un mínimo exento amplio y una reducción de los tipos impositivos.
- (26) Feldstein, M.: "On the Theory of Tax Reform". Journal of Public Economics, 1.976. v.c: H.P.E. 56/1.979.
- (27) Shoup, C.: Introducción al "Blueprints for Basic Tax Reform", 2ª ed. 1.984.
- (28) Kay, J.A.: "Tax Reform in retrospect: the role of - inquiries. Congreso IIPF. Madrid, 1.985.
- (29) Kay, J.A. y King, M.A.: "British Tax System". Oxford University Press (1.978-1.983) pág. 72.
- (30) La idea de la imposición sobre el patrimonio, aunque de rancio abolengo en muchos países europeos, es -- muy reciente en U.K., siendo propuesta por el Gobierno Laborista en un Green Paper en 1.974. Cmd. 5704.
- (31) Ver. M.A. King. Public Policy and the Corporation. - Chapman & Hall. London 1.977.
- (32) Ver M. Boskin: "Taxation, Saving & Rate of Interest". Journal of Political Economy, vol. 86. (Abril 1.978) págs. 53-527; Howrey E. PH. y Hymans, S.H. "Measurement and determination of Loanable-funds saving". - Informe Brookings, 1.980. págs. 1-48; Taylor, L.D. - "Saving out of Different Types of Income, B.P.E.A., 2, 1.971, págs. 383-407; Denison, E.F.: "A note on Private Saving". Review of Economics and Statistics, vol. 40, 1.958, págs. 261-267, entre otros.
- (33) Cuestión que aborda R.G. Hubbard para Estados Unidos con relación al Impuesto Federal sobre la renta: "Do IRA'S and Keoghs Increase Saving". N.T.J., vol. 35. (1.984) nº 1ª, págs. 45-54.
- (34) Kay y King, British Tax System. pág. 85.
- (35) En terminología inglesa, L.E.T.: Lifetime Expenditure Tax.
- (36) Las cuentas corrientes y los saldos de cuentas de - ahorro a la vista para hacer frente a las necesidades diarias, no se considerarían como activos registrados.

- (37) El actual IR exige costosos sistemas de control de los activos susceptibles de enajenación así como - complicados sistemas de promediación de ganancias de capital que se extienden en el tiempo.
- (38) Kay y King. British Tax System. Pág. 94.
- (39) Kay y King. Opus cit. pág. 96.
- (40) Para una descripción del significado y operativa -- de PAYE acumulativo y no acumulativo, ver Kay y King, opus cit., Capítulo 2.
- (41) Caves, R.E. y Krause, L.B. (eds.), Britain's Economic Performance. Brookings Institution, 1.980, págs. - 199-254. Trabajo de Pechman referido a "Taxation".
- (42) Comisión Meade, Estructura y ... opus cit. (ed. esp.) págs. 229 y ss.
- (43) En Mayo de 1.979, el Gobierno Conservador elevó hasta un 15% el tipo del IVA para financiar parcialmente la reducción de la carga tributaria del IRPF.
- (44) Introducción al "Informe Lodin". J.A. Parejo. pag. - 67 (ed. española). IEF. 1.983.
- (45) King, M.A.: "Comments on Taxation by J.A. Pechman" - en R.E. Caves y L.B. Krause. opus cit. pags. 254-260.
- (46) Esta aproximación fué utilizada por Boskin "Taxation, Saving and Rate of Interest" que a continuación estudiaremos y otros, entre ellos, Martin Feldstein --- (1.984), Robert J. Barro (1.978), etc.
- (47) H.S. Houthakker and L.D. Taylor, "Consumer Demand -- in USA: Analysis and Projections, 2 ed. (Harvard University Press, 1.970) págs. 287-303.
- (49) Boskin, M.J.: "Taxation, Saving and Rate of Interest" Journal of Political Economy. vol. 86. (Abril 1.978). S-3; S-27.
- (48) Denison, E.F.: "A note on Private Saving" Review of Economics and Statistics. vol. 40. (Agosto 1.958). - págs. 261-267.

- (50) Coments by N.Kaldor ... Informe Brookings. pag. 156.
- (51) Esto es cierto siempre que el IG fuese un impuesto proporcional o, siendo progresivo, el contribuyente permanciese en el mismo tramo impositivo, cosa probable en la escala recogida en el informe Bradford donde se proponen exclusivamente tres tramos.
- (52) The Structure and Reform of direct Taxation. Committee Meade. IFS. 1.978, págs. 229. Ver epígrafe 5.4. de este capítulo.
- (53) Graetz, M.: "Expenditure Tax Design". Informe Brookings pág. 193.
- (54) Para un análisis de los problemas de tratamiento fiscal de los rendimientos de las viviendas en España: Jesús Pérez Cristobal. "Rendimientos imputables a las viviendas..." Crónica Tributaria 38/81 pág. 129 y J.M. Martínez Berga: "La vivienda en los reglamentos del IRPF -- 1.979 y 1.981. Crónica Tributaria 42.82 pág. 115.
- (55) Andrews, W.D.: "A consumption - Type of Cash Flow Personal Income". Harvard Law Review. vol. 87. Abril ---- 1.974 págs. 1.113-1.188.
- (56) McDaniel, P.R.: "Comments by..." Informe Brookings. -- págs. 292-293.
- (57) Graetz, M.J.: "Expenditure Tax Design". Informe - - - Brookings, págs. 272-273.
- (58) Lodin, S.O.: "Comments by". Informe Brookings. --- pág. 281.
- (59) Una crítica de fondo a esta posibilidad la realiza --- Klein. "Comments by...". Informe Brookings pág. 158 y Surrey, S.S.: "Pathway to Tax Reform" (Harvard University Press, 1.973, pág. 21). Para Klein, aunque será - muy difícil la elección entre renta y gasto, se hace - necesaria la opción definitiva por uno y otro principio ya que es imposible intentar la aplicación simultánea de dos filosofías impositivas en competencia como se pretende en la propuesta Andrews. En palabras de -- Surrey: "Cada impuesto tiene su propia estructura adecuada y cada una tiene sus ventajas y desventajas. Pero la aplicación de cada impuesto en la práctica debe

ser valorada por sus propios conceptos, facilitando ---
 ésto la elección en primera instancia. La estructura --
 de un impuesto ideal sobre la renta no puede basarse --
 en los valores y conceptos utilizados por aquellos ----
 que optan por la aplicación de un impuesto al consumo -
 y viceversa".

- (60) Minarik, J.: "Conference Discussion". Informe Brookings págs. 322-323.
- (61) Committee on Simplification. "Complexity on the Personal Consumption Tax". Section of Taxation. A.B.A. Tax Lawyer. vol. 35 nº 2 págs. 415-441; Andrews, W.D.: - - "A Graduated Consumption Tax" en 1.982 Conference Report, Canadian Tax Foundation, Toronto, junio 1.983 --- págs. 15-25; Bradford, D.F.: "The Possibilities for an Expenditure Tax". N.T.J. vol. 35, 1.983 nº 3 págs. 243-251; King, A.M.: "Ahorro e imposición" en Política Pública y Sistema impositivo. I.E.F. Madrid, 1.983, págs. 7-67; Fullerton, D, Shoven y Whalley: "Replacing the US Income Tax with a P.C.T." Journal of Public Economics, vol. 20, págs. 3-23; Menchik y David: "The Incidence -- of a Lifetime Consumption Tax" N.T.J. vol. 35 nº 2 págs 189-203.
- (62) First Report of the Commission on Taxation. Direct Taxation. Ireland. Julio 1.982, pág. 31.
- (63) En USA existen serias limitaciones a la compensación de pérdidas de capital y ello debido a la experiencia histórica derivada de la depresión 1.930-32, donde las compensaciones de pérdidas de K tuvieron un efecto devastador en la recaudación del IR federal. Ver A.R. Ilersic. "The Taxation of Capital Gains". London 1.962.
- (64) Según el informe: "En principio, el enfoque adecuado -- sería aplicar un tipo impositivo normal sobre la ganancia de K normal y un 100 % sobre la plusvalía". Sin embargo, dada la dificultad de separar ambos componentes, se opta por aplicar un tipo impositivo superior que el tipo normal del impuesto sobre ganancias de capital.
- (65) Los tipos impositivos situados por debajo del tipo medio de gravamen (35 %) se denominan tipos reducidos.

- (66) Estimaciones realizadas para 1.982/1.983.
- (67) Esto contrasta con el Reino Unido donde, para el periodo 1.981/1.982, solo el 4,5 % aplicaba tipos impositivos superiores al tipo medio.
- (68) No obstante, esta conclusión no es unánimemente compartida, por ejemplo, mientras la Comisión Carter. "Report of the Royal Commission on Taxation", 1.966 vol. 3, -- pág. 123, señala: ¡Creemos firmemente que la familia -- es hoy, y lo ha sido por muchos siglos, la unidad económica básica en la sociedad..." el Comité Asprey. "Taxation Review Committee, Full Report", 1.975, pág. 134 -- replica: "...La adopción obligatoria de la familia como unidad contribuyente básica debe ser revisada por cuanto se opone a los principios sociales generales en Australia que establecen el derecho a ser gravados como individuos..."
- (69) El informe considera que en las actuales circunstancias, el tipo del ISS en Irlanda podría ser del 5 %, -- lo que provocaría un aumento de la recaudación derivada de los trabajadores, pero una reducción de las aportaciones empresariales que deberían ser compensadas -- con una mayor aportación del Estado y una elevación de la imposición indirecta. Esta reducción de las aportaciones empresariales se explica porque la carga de las contribuciones de los empresarios se traslada hacia el consumidor en forma de mayores precios o bien se traslada hacia atrás traduciéndose en menores salarios o -- mayor desempleo. En consecuencia, este sistema constituye un impuesto que penaliza el empleo o reduce la -- competitividad de los productos tanto en los mercados internos como externos.
- (70) First Report ... Julio 1.982, págs. 310-311.
- (71) Como vamos a ver, esta característica es similar al -- sistema fiscal español.
- (72) First Report... pág. 92. 4.14. Indirect Taxes.
- (73) Kay, J.A. y King, M.A.: British Tax System,... pág. -- 240.

- (74) First Report... pág. 160. 11.6 "El actual tratamiento fiscal de los ahorros es incoherente. Se configura como el resultado de un conjunto de medidas introducidas a lo largo del tiempo para alcanzar algún objetivo particular pero que, globalmente, ha contribuido a generar anomalías no pretendidas. En numerosos casos, el valor de estas desgravaciones o beneficios fiscales ha sido total o parcialmente capitalizado en el valor de los activos a que afectan".
- (75) Este método fué utilizado para determinar la cuota por el IG en India y fué una de las principales razones del fracaso de esta experiencia en este país.
- (76) Este sistema fué propuesto por I. Fisher en "Income in Theory and Income Taxation in Practice". Econométrica. January, 1.937, y ya ha sido suficientemente comentado en apartados anteriores.
- (77) First Report... pág. 264. 18.25. Practical Difficulties.
- (78) El procedimiento podría ser similar al del actual Impuesto sobre el Patrimonio, de forma que aquellos contribuyentes que superan una determinada cuantía de patrimonio debería presentar declaración con independencia de que la cuota sea positiva o negativa.
- (79) First Report ..., pág. 266. 18.30. Identification of Taxpayers.
- (80) Comisión Meade, The structure and Reform of Direct Taxation. IFS. págs. 176-177. (ed. española págs. 291-292).
- (81) El Irish Report distingue entre "activos listados" y "activos no listados". Como el sentido es el mismo y para mantener la homogeneidad expositiva, utilizamos la terminología del Informe Meade: "activos registrados y no registrados".
- (82) Comisión Meade, The structure... IFS págs. 177-178 -- (ed. española 292-295).
- (83) Ver tratamiento fiscal de la vivienda en este apartado.
- (84) Los sistemas de promediación recogidos en este informe se desarrollan en el capítulo 19. Recomendamos que en

cualquier sistema de imposición progresiva:

- 1.- Debe existir un sistema de promediación de aplicación general basado en el principio de promedios móviles.
- 2.- El periodo de promediación debe ser lo más largo posible ("En principio, el periodo óptimo de promediación es el ciclo vital". W. Vickrey, 1.947,- Agenda for Progressive Taxation, Cap. 16). Sin embargo, aspectos administrativos hacen que la promediación a ciclo vital sea imposible. Por ello, el informe opta por un periodo de 6 años.
- 3.- La promediación comenzará a practicarse a partir del primer año fiscal completo en el que una unidad contribuyente exista.
- 4.- La promediación se debe circunscribir a fluctuaciones en gasto reales determinados por referencia al IPC.

- (85) Este punto se desarrolla en extensión en el Capítulo 4 de la Tesis.
- (86) ACIR: The Expenditure Tax, Information Report, págs. 17-84. Washington, 1.974.
- (87) Ver cap. 15. First Report...
- (88) Ver nota 84.
- (89) En Irlanda hay dos tipos de emigrantes: temporales y permanentes. Según las Normas de Transacciones Exteriores, una persona que abandona Irlanda durante 3 o más años recibe el trato de no residente estable a efectos de Control de Cambios. Estas personas pueden ser consideradas como emigrantes permanentes.
- (90) En el caso español, el número de contribuyentes que superan el $TMG=20'94\%$ para 1.983 es de $9'3\%$, lo que supone un número total en torno a 594.954 sobre 6.397.357 contribuyentes.
- (91) Se refiere a la recaudación obtenida de los tipos impositivos que superan al tipo medio. En España, los datos facilitados por la Memoria de la Administración Tributaria para 1.984 permiten determinar que la recaudación neta derivada de los tipos impositivos que su-

peran el IMG es del 45 % de la cuota diferencial, lo que supone un montante de 43.186 millones de ptas. y alrededor de 3'5 % del total de recaudación.

- (92) En España, el consumo privado total previsto por la C.N. para 1.982 es de 14.584.210 millones, lo que supone un 46% sobre la renta declarada en el IR en 1.982 que fué, según la memoria de la Administración Tributaria 1.984, de 6.760.990 millones.
- (93) Para evitar el "efecto anuncio" de la implantación del IG. Ver, Fuentes Quintana, E. Hacienda Pública. Cap. XIX. Curso 1.984-1.985. Apuntes Facultad Económicas Madrid, pág. 21.
- (94) Lodin, S.O.: "Progressive Expenditure Tax- an alternative?", pág. 123. (ed. española págs. 385-387).
- (95) Estas características se apoyan en los capítulos 1 y 2 de "An Accessions Tax", C.T. Sandford, J.R. Willis y D.J. Ironside, nº 7, Septiembre 1.973.
- (96) New Directions in Federal Tax Policy for the 1.980's. Ballenger Publishing Co. (Cambridge, Mass. 1.985).
- (97) Para comprender en su intensidad estas características se recomienda ver el apartado referente al Informe Bradford en el que se inspiran estas propuestas. Para comprender el funcionamiento de IR Federal, ver Monografía 2. I.E.F. (M^a Hacienda) Madrid.
- (98) Hall, R.E. y Rabushka, A. Hoover Institution, Stanford University, 1.983.
- (99) Para comprender el concepto de renta bruta ajustada, ver Fuentes Quintana. Apuntes Facultad C. Económicas. Curso 1.985/1.986. Cap. 13, pág. 17.
- (100) La legislación actual permite una deducción por gastos del 5% de la renta bruta ajustada.
- (101) Consiste en un sistema de amortización acelerada.

CAPITULO 4

CUESTIONES TECNICO-TRIBUTARIAS EN LA APLICACION
DE UN IMPUESTO PERSONAL SOBRE EL GASTO: OPCIONES
Y ELECCIONES.

CAPITULO 4

CUESTIONES TECNICO-TRIBUTARIAS EN LA APLICACION DE UN IM-- PUESTO PERSONAL SOBRE EL GASTO: OPCIONES Y ELECCIONES.

- 1.- Introducción.
- 2.- Elección y definición de la unidad contribuyente.
 - 2.1.- Tributación conjunta o separada.
 - 2.2.- Hijos.
 - 2.3.- Otras personas dependientes.
 - 2.4.- Otras unidades familiares.
 - 2.5.- Tratamiento fiscal de la unidad contribuyente.
- 3.- Determinación de la base imponible.
 - 3.1.- Ingresos computables: partidas.
 - 3.2.- Gastos que no son consumo.
 - 3.2.1.- Tratamiento de Activos reales y financieros: Alternativas. Críticas al sistema -- del "Tax Prepayment".
 - 3.2.2.- Bienes de Consumo Duradero:¿Consumo o Inversión?.
 - 3.2.3.- Créditos y préstamos en la base imponible. Créditos hipotecarios.
 - 3.2.4.- Tratamiento de las herencias y donaciones.
 - 3.2.5.- Tratamiento de los impuestos directos pagados.
 - 3.2.6.- Gastos exentos: Exenciones generales y -- personales.
 - 3.3.- Un nuevo enfoque de la tributación societaria: El impuesto sobre flujos de fondos.
- 4.- Tipos impositivos: Estructura tarifaria.
- 5.- Cuestiones Internacionales: Relaciones con otros países.
 - 5.1.- Tratamiento del consumo exterior y tratamiento de no residentes.
 - 5.2.- Estructura fiscal y circulación internacional de capitales.
 - 5.3.- Estructura fiscal y circulación internacional de personas.
 - 5.4.- Cuestiones generales.
- 6.- Aspectos derivados de la transición de un IR a un IPG.

- 6.1.- Los efectos de la transición en el mercado de - capital.
- 6.2.- El problema de la riqueza acumulada a partir de la renta neta del IR.
- 6.3.- Síntesis de las propuestas para evitar redistri**u**buciones no deseadas por transición.
- 7.- Tributación complementaria sobre el capital: Alternativas.
- 8.- Cuestiones de administración con especial referencia al sistema de retenciones en la fuente.
- 9.- Notas Bibliográficas.

1.- INTRODUCCION.-

Analizados los recientes informes que proponen la introducción de sistemas de Imposición personal y progresiva sobre el gasto (IPG), en este capítulo se trata de valorar las dificultades operativas de la implantación de esta figura considerando las cuestiones técnico-tributarias, las ventajas e inconvenientes de cada una de las alternativas, optando por la interpretación más racional y sencilla en función de la normativa de partida (IRPF) y la necesidad de complementar esta figura con algún sistema de imposición patrimonial o sobre el capital para evitar los problemas de acumulación de riqueza que un impuesto de la naturaleza del estudiado pueda generar.

El primer problema se plantea a nivel de identificación de los contribuyentes, valorando cual sería la unidad contribuyente adecuada y teniendo en cuenta las especificidades del IPG y los diferentes criterios, a menudo contrapuestos, para un correcto diseño de la misma.

En segundo lugar, se aborda el problema central de determinación de la base imponible comentando, a partir del método genérico de ajuste de renta, las partidas que tendrían la consideración de ingresos computables y los gastos que, por su naturaleza, no son consumo. Con relación a los gastos de no consumo, merecen especial atención: (1) en términos generales, el tratamiento de activos reales y financieros, las alternativas de su exoneración criticando por sus dificultades prácticas el sistema propuesto en el informe Bradford denominado -- "sistema de pago impositivo adelantado" (Tax prepayment); -- (2) los bienes de consumo duradero en cuanto a la problemática derivada de su consideración como consumo o inversión; --- (3) el tratamiento de los créditos y préstamos en la base imponible, con especial referencia al tema de los créditos hipotecarios y su correlativo de imputación de rendimientos por utilización de viviendas; (4) el tratamiento, problemático -- siempre, de las herencias y donaciones en el ámbito de un ---

impuesto diferente a aquellos específicos sobre el capital transmitido; (5) el tratamiento de los impuestos directos -- pagados, ya que uno de los problemas que se suscitan es el -- de la exclusión o inclusión del impuesto o de otros impues-- tos en la base imponible, lo cual tiene una importancia mani-- fiesta para definir la progresividad formal de la tarifa del impuesto, aunque no tanta desde un punto de vista real; (6)-- por último, se valoran los gastos exentos, comentando que ti-- po de exenciones generales y personales son las más adecua-- das a la naturaleza del impuesto. Dentro de este apartado de determinación de bases imponibles, por la relación directa -- que tiene una de las propuestas con la base del IPG, se abor-- da el nuevo enfoque de la tributación societaria que se de-- canta en dos alternativas: integración total de las rentas -- societarias en la base del IPG o tributación separada de so-- ciedades y personas, reconvirtiendo el actual sistema de im-- posición de rentas societarias devengadas en un sistema de -- imposición de flujos de fondos de sociedades.

En tercer lugar, se valoran las estructuras tarifarias propuestas en los informes y a partir de ellas se explicitan un conjunto de puntos que debe cumplir una estructura tarifa-- ria óptima en el ámbito del IPG.

Las relaciones internacionales y su distorsión por la -- introducción de un IPG merecen un comentario aparte. El cam-- bio de un IRPF hacia un IPG producirá una modificación de la rentabilidad de las operaciones de inversión tanto en el país que lo aplica como en el resto del mundo, incrementando las oportunidades de utilización de las transacciones exteriores con el objetivo de eludir la imposición. Asimismo, generaría un conjunto de incentivos fiscales tanto a la emigración co-- mo a la inmigración en determinadas circunstancias que se -- analizan en este capítulo.

Igualmente, se consideran los problemas de transición.-- Uno de los principales y más serios obstáculos a la adopción de un IPG es el del tratamiento de la riqueza, el ahorro, el

patrimonio acumulado. El cambio hacia un sistema de esta naturaleza plantea problemas de enorme intensidad en cuanto a su resolución en relación a un sistema IRPF. El más significativo se sintetiza en la fórmula de evitar que el consumo derivado de la aplicación de un patrimonio o riqueza acumulada y -- gravada en un sistema de IRPF no sufra una nueva imposición -- progresiva con el IPG, y en como tratar los reintegros o amortizaciones de créditos obtenidos con el antiguo sistema de -- imposición sobre la renta.

El modo de determinar la base imponible en un tributo -- sobre el gasto personal pone de manifiesto un problema redistributivo de cierta gravedad. La exención del ahorro que conlleva la imposición sobre el gasto facilita un incentivo a la acumulación de capital, con lo cual se pueden incrementar las desigualdades de riqueza, teniendo en cuenta que la propensión al ahorro es superior para aquellos grupos con renta y patrimonio elevados. Para mantener ciertos efectos redistributivos será necesaria una tributación complementaria sobre el capital.

El capítulo finaliza con una serie de consideraciones -- desde el punto de vista administrativo, que servirán para enlazar con el capítulo 5º donde se realiza una aproximación -- cuantitativa al Impuesto sobre el Gasto Personal.

2.- ELECCION DE LA UNIDAD CONTRIBUYENTE.

2.1.- Tributación separada o conjunta.

El IPG, por definición, es un impuesto eminentemente personal, por ello el sujeto pasivo será la persona que -- efectúa el gasto. Desde el punto de vista práctico, el primer problema planteado para su implementación, consiste en elegir y definir la unidad contribuyente básica. Realmente, la problemática planteada en cuanto a tal elección es muy similar a la que existe en un impuesto sobre la renta. No obstante, el tratamiento de la unidad contribuyente a efectos del impuesto al gasto crea problemas de cierta magnitud. La Comisión Meade

señala ocho criterios razonables a considerar para una adecuada elección:

- 1.- La decisión de casarse o no, no debe verse afectada por - consideraciones fiscales.
- 2.- Aquellas familias que disfruten de los mismos recursos -- conjuntos, deben pagar los mismos impuestos.
- 3.- El incentivo de un miembro de una familia para obtener rendimientos no debe verse afectado negativamente por consideraciones fiscales que dependan de la posición económica de otros miembros de la familia.
- 4.- La organización económica y financiera dentro de la familia (p.ej. respecto a la propiedad) no debe estar dominada por consideraciones fiscales sofisticadas.
- 5.- El sistema fiscal debe ser imparcial entre las familias -- que dependen de las rentas del trabajo y las familias que disfrutaban de rentas de la inversión.
- 6.- Dos personas que vivan juntas y compartan gastos pueden - vivir más económicamente y, por lo tanto, tienen una mayor capacidad imponible que dos personas solteras que vivan -- separadas.
- 7.- La elección de la unidad fiscal no debe ser excesivamente costosa en cuanto a pérdida de recaudación.
- 8.- El sistema elegido debe ser razonablemente sencillo para - su comprensión por parte del contribuyente y su administración por parte de las autoridades fiscales.

De ellos, los más importantes serían los criterios 1, 2, 3 y 8. La selección de la correcta unidad contribuyente es una de las cuestiones más complicadas en el campo de la imposición personal; la dificultad queda perfectamente ilustrada por las diferentes conclusiones alcanzadas por diferentes Comisiones de reforma fiscal ⁽²⁾.

A la hora de buscar una respuesta a este complicado problema, deben tenerse en cuenta no solo cuestiones económicas, sino las leyes y costumbres sociales que se dan en el país donde el sistema debe operar. Los principales argumentos a favor

del contribuyente individual se resumen en que:

- (1) No penaliza fiscalmente el matrimonio.
- (2) No establece discriminaciones contra los trabajadores secundarios, es decir, la desincentivación a la participación en el mercado de trabajo de los trabajadores secundarios de -- una familia. Si un conyuge que no trabaja piensa hacerlo, -- el tipo de gravamen al cual se enfrenta esa persona es el -- tipo marginal aplicable a la futura renta familiar global.-- Este tipo sería mucho más elevado que con declaración individual, por lo que el rendimiento neto de los perceptores -- secundarios se reduciría significativamente por efectos fiscales.
- (3) La facilidad administrativa de identificar a los individuos sin necesidad de adscribirlos a una unidad familiar.

En el caso de un IPG, el régimen de imposición es diferente al del IR por cuanto a la hora de determinar la obligación fiscal del contribuyente, no vale, p.ej. separar las rentas del trabajo y del capital para acumular éstas en uno de los conyuges y tributar de forma separada por las rentas del trabajo, -- sino que es necesario sumar (o restar) el ajuste de renta por -- ahorro o desahorro neto. En un régimen de imposición sobre el -- gasto deben considerarse las rentas del trabajo y la inversión más las enajenaciones netas o adquisiciones netas de activos registrados. Dicho de otra forma, no hay que distinguir entre -- gastos financiados con rentas de inversión, de trabajo o con -- enajenación de capital. En un régimen de IPG, la cuestión que -- se plantea es si las rentas corrientes de cada conyuge más su -- ahorro o desahorro deben valorarse por separado o conjuntamente a efectos fiscales. Los problemas que se plantean ante la valoración separada son graves y se pueden resumir en:

- (1) La transferencia de algunos activos registrados entre conyuges. Si la escala del IPG es progresiva, el matrimonio podría minimizar su obligación fiscal al igualar sus gastos -- imponibles a través de un proceso de donaciones de activos

registrados intrafamiliares. No obstante, en estas circunstancias el marido, con renta alta, debe aumentar -- su ahorro y la esposa, con renta baja, debe reducir su ahorro o incluso desahorrar, lo cual contribuiría a --- acentuar las desigualdades de riqueza entre marido y mujer al sentirse atraídos por el ahorro inmediato del -- IPG que resulta de concentrar el ahorro en la parte más rica.

- (2) La graduación del impuesto en función de las personas - dependientes. Resulta evidente que la capacidad de pago de un contribuyente se modificará en relación inversa - al número de individuos dependientes. Es preciso ade--- cuar la carga del tributo a la dimensión real de la unidad contribuyente, para lo cual se suelen arbitrar fórmulas técnicas consistentes en reducciones de la base o deducciones de la cuota. El problema es a quien y con - qué criterio distribuir estos beneficios fiscales cuando son dos o más las unidades contribuyentes que conviven.
- (3) Las fórmulas de cómputo y reparto de una serie de gastos comunes a agrupaciones naturales como son las familias.

Estos problemas desaparecen si, en un régimen de imposición sobre el gasto, las rentas corrientes más los ajustes del IPG de ambas partes se agregan y se tratan conjuntamente a efectos fiscales⁽³⁾. En este caso, no afecta cual - de los dos ahorra o desahorra a la obligación fiscal del - gasto. Podrían tener lugar transmisiones fiscales entre conyuges sin implicaciones fiscales en cuanto que no sean de - una cuantía suficiente para ser considerada como donación. Este último punto es fundamental; la unidad familiar hace - innecesaria la asignación de los derechos de propiedad y el conocer las donaciones intrafamiliares. Un concepto de gasto implica que la capacidad de pago de cada sujeto incluya el consumo incluso financiado con transferencias de otros -

miembros de la familia. Llevado a un extremo, este tratamiento independiente de los miembros de la familia exigiría el cálculo del impuesto, incluso para los menores de edad.

2.2.- Hijos.

Si se opta por un sistema de tributación conjunta, parece necesario que la renta de los hijos se incluya, en el ajuste de renta, como un rendimiento más de los miembros de la unidad familiar, siempre y cuando éste cumpla una serie de requisitos legales que le adscriban a la misma (p.ej., no haber alcanzado la mayoría de edad, no estar emancipado, etc.), ya que un miembro no puede pertenecer simultáneamente a dos unidades contribuyentes⁽⁴⁾.

La adopción de la unidad familiar con fines fiscales provoca un problema especial si consideramos la misma para todos los impuestos directos; las donaciones y herencias recibidas por el hijo de sus padres en el seno de la unidad familiar, con independencia de su cuantía, estarían libres de impuesto. Es necesario, en consecuencia, articular algún mecanismo para que estos ingresos atraigan una obligación fiscal cuando el hijo abandona la unidad familiar. En un IPG esta técnica no sería complicada. Cuando el hijo abandona la unidad familiar y se transforma en unidad independiente, toda la riqueza acumulada procedente de donaciones y herencias anteriores se incluiría en la primera base imponible del hijo y se deduciría de la base imponible de la antigua unidad familiar⁽⁵⁾. Si la base imponible inicial fuese grande, el sujeto tendría un incentivo a adquirir activos registrados o calificados, susceptibles de deducción, con el fin de evitar la estructura fiscal progresiva, pero debería pagar los impuestos correspondientes a las posteriores retiradas de fondos de tales cuentas para financiar consumo. De esta manera, una persona no tendrá la oportunidad de beneficiarse de consumos libres de impuestos procedentes de una herencia anterior.

2.3.- Otras personas dependientes (ascendientes, parientes que conviven con la unidad familiar, etc.).

Desde el momento en que la responsabilidad legal con relación a otras personas dependientes es más de "facto" que de "iure", se considera que estos dependientes no deben formar parte de la unidad familiar quedando ésta formada por los conyuges y los hijos menores no emancipados, de forma general, y sin perjuicio de las deducciones o desgravaciones que puedan establecerse por cargas familiares derivadas de estos miembros e inseparables de la imposición personal y directa.

2.4.- Otras unidades familiares.

Existen parejas que corrientemente conviven formando familias (incluso con hijos), sin estar legalmente unidas. Por contra, hay contribuyentes que pueden tener conyuge legal, del cual está separado de facto. En principio, estas parejas deberían ser tratadas, a efectos fiscales, como unidad familiar con independencia de su status legal. Evidentemente, esto presenta enormes dificultades, sobre todo, en caso de relaciones a corto plazo. Este problema debe desarrollarse considerando la normativa general en cuanto al tratamiento y protección a la familia, como áreas no estrictamente relacionadas con la imposición. En cualquier caso, el reconocimiento de la existencia de un pacto de convivencia "de facto" entre personas a través de algún tipo de documento público (padrón municipal, etc.) sería el mejor método para evitar dificultades de delimitación de unidades familiares a medio y largo plazo, siendo de más difícil consideración las uniones de hecho a corto plazo.

En suma, la elección de la unidad familiar se apoya en --- dos criterios contrapuestos. Si, por un lado, se trata de que las familias con idénticas circunstancias, con los mismos gastos sean gravadas de forma idéntica, se puede argumentar que --- dos personas que viven juntas y comparten gastos pueden vivir --- más económicamente y, por tanto, tener una mayor capacidad imponible que dos personas solteras que vivan separadas. Dado que --- ninguna fórmula puede satisfacer simultáneamente éstos y otros criterios, sopesando las ventajas de todos ellos, los modernos informes tienden a considerar a la familia como unidad contribuyente básica⁽⁶⁾, aunque esta decisión se aleja de un amplio sen

timiento popular contrastado por un reciente memorandum de -
la C.E.E. según el cual la unidad contribuyente individual -
debe exigirse como unidad fiscal.

2.5.- Tratamiento fiscal de la unidad contribuyente.

El tratamiento fiscal de la unidad contribuyente
en un IPG es radicalmente idéntico al del IR. Por ello habrá
que diferenciar entre:

- . tratamiento fiscal tendente a solucionar los problemas de
adecuación del gravámen a las cargas familiares del contri-
buyente.
 - . tratamiento tendente a evitar las discriminaciones origina-
das por la acumulación de gasto en la unidad familiar.
- En cuanto al primer tema, las soluciones posibles se sitúan
en dos grandes grupos:
- a) Sistema de reducciones de la base que permite ahorrar ---
al contribuyente el volumen de gasto prefijado al tipo --
marginal de la escala progresiva.
 - b) Sistema de deducciones de la cuota (fijos o proporciona--
les) que permiten ahorrar al contribuyente una cantidad -
fija por cargas familiares (conyuges, hijos, dependien---
tes) sin tener en cuenta el volumen de gasto, o bien, una
deducción proporcionalmente creciente en función del volú-
men de gasto y las cargas familiares.

De estos sistemas, los modernos informes tienden a pre-
ferir el sistema de reducciones fijas de la base para obte--
ner directamente la cuota líquida y descontar exclusivamen-
te los pagos a cuenta y retenciones para determinar la cuota
diferencial. Este sistema es preferible, sin lugar a dudas,
en un IPG.

No obstante, como afirma el Profesor Fuentes Quintana -
(7) estos sistemas son aplicables, cualquiera que sea la uni-

dad contribuyente elegida (individuo o familia), y que estos sistemas no intentan corregir las posibles discriminaciones que puedan producirse cuando se toma como unidad con tribuyente al conjunto familiar.

- En cuanto a las discriminaciones originadas por la acumulación de gasto en la unidad familiar, con un IPG, al tratarse de un impuesto progresivo, la cuota tributaria será sustancialmente mayor al aplicar la tarifa a la base conjunta formada por la suma de todos los gastos de los miembros de la unidad familiar, que la que se obtendría si cada miembro de la unidad familiar tributase de forma separada.

$g(G_1+G_2+\dots+G_n) \quad g(G_1)+g(G_2)+g(G_3)$, donde g = cuota en función de la ta
rifa progresi
va del IPG.

G_1 = Gasto de cada
miembro de la
familia.

El informe Meade realiza un estudio exhaustivo de las posibles fórmulas para evitar los problemas de la acumulación del Gasto. En primer lugar, la diferenciación entre rentas del trabajo e inversión no deben ser consideradas y por ello, un sistema de "splitting" parcial de renta no puede ser aplicado en un IPG, además, si se utilizase este sistema, se podrían generar bases imponibles negativas. Por ello, la tendencia general de los informes últimos sobre aplicación práctica de un IPG serían:

- (1) la de aplicar un sistema de "cociente familiar" donde n.g $\frac{G_1+\dots+G_n}{n}$ siendo "n" función del nº de miembros de la familiaⁿ (p.ej. $n=1$ para cada conyuge y $n=0.5$ por cada hijo con independencia del número de sujetos de la unidad familiar que obtengan rentas). Este procedimiento técnico trata de reducir la progresividad mediante la fragmentación del gasto personal global. El sistema ope-

tarifa del siguiente modo:

- i) El gasto imponible de la unidad contribuyente se considera en su totalidad mediante el ajuste de renta -- (ahorro o desahorro neto de la unidad familiar) y se divide por el coeficiente resultante.
- ii) A la cifra de gasto obtenida se le aplica la tarifa y,
- iii) La cuota resultante se multiplica por el coeficiente utilizado de divisor.

Los efectos secundarios finales de los diferentes sistemas de tributación familiar dependerán de la estructura tarifaria y de la imputación de gasto imponible a los diferentes conyuges en el caso de tributación separada, con relación a la -- acumulación total de gasto, Un sencillo ejemplo puede ser representativo:

* Suponemos un gasto imponible por ajuste de renta a nivel familiar de 2.000.000.- ptas. Una situación familiar donde, -- además de ambos cónyuges, existen tres hijos con derecho a deducción. No se consideran deducciones o desgravaciones personales por cargas familiares. La escala tributaria propuesta es:

| <u>Tramos de gasto (en ptas.)</u> | <u>% tipo</u> |
|-----------------------------------|---------------|
| 0 — 1.040.000 | 10 % |
| 1.040.000 — 6.000.000 | 28 % |
| 6.000.000 → | 40 % |

$$\begin{array}{rcl}
 \text{1.- Cuota con acumulación total: } 1.040.000 \times 0'10 & = & 104.000 \\
 \quad \quad \quad \underline{960.000 \times 0'28} & = & \underline{268.800} \\
 \quad \quad \quad 2.000.000 & & \underline{\underline{372.800}}
 \end{array}$$

$$\begin{array}{rcl}
 \text{2.- Cuota por tributación separada: } 1.000.000 \times 0'1 & = & 100.000 \\
 \text{(imputación proporcional a -- } \underline{1.000.000 \times 0'1} & = & \underline{100.000} \\
 \text{ambos conyuges)} \quad \quad \quad 2.000.000 & & \underline{\underline{200.000}}
 \end{array}$$

3.- Quota por tributación separada: $1.000.000 \times 0'1 = 100.000$
 (imputación 2/3 a uno de los - $500.000 \times 0'28 = 140.000$
 cónyuges en función de obten-
 ción de renta). $\underline{500.000 \times 0'1 = 50.000}$
 $\underline{2.000.000} \quad \underline{\underline{290.000}}$

4.- Quota por aplicación sistema "cociente"

$n = 2$ por conyuges $\frac{2.000.000}{3'5} = 571.429 = 571.429$
 $n = 1'5$ por hijos
 $\Sigma n = 3'5$ $571.429 \times 0'10 = 57.143; 57.143 \times 3'5 = \underline{\underline{200.000}}$

(2) la de no sumar más que una parte de la renta de segundos perceptores en el ajuste de renta para determinar la base imponible de gasto. En concreto, el informe Bradford⁽⁸⁾ solo incluye como ingresos computables en un modelo sencillo de declaración de un impuesto sobre flujos de caja. el 75 % de la renta obtenida por segundos y ulteriores perceptores de renta aunque con límites.

En conclusión, las recomendaciones que se podrían hacer en este punto son:

- 1.- que la unidad contribuyente básica en un IPG sería la de la unidad familiar formada por conyuges e hijos menores - no emancipados.
- 2.- que esta unidad fiscal debería considerarse a efectos de cualquier impuesto personal y directo.
- 3.- que, en determinadas circunstancias y bajo restricciones y controles estrictos, se podría permitir la tributación separada de los conyuges.
- 4.- que la renta obtenida por hijos que forman parte de la - unidad contribuyente deben incluirse en la renta total, - así como el ahorro o desahorro neto que éstos practiquen quedaría exento.
- 5.- Cuando los hijos formen otra unidad familiar independiente, los activos que retiren de la unidad primaria deberán

incluirse en la base imponible de gasto de la nueva unidad familiar, sin perjuicio de la utilización de activos registrados para reducir su obligación fiscal.

- 6.- Si se acepta la declaración independiente de los conyuges, la renta de los hijos se imputaría por partes iguales a cada uno de los conyuges a efectos fiscales.

3.- DETERMINACION DE LA BASE IMPONIBLE.-

La definición correcta de una base imponible tipo consumo exige una aquilatada cuantificación apoyada en el hecho de que ésta debe incluir cualquier categoría de ingreso y, por lo tanto, ser lo más extensiva posible. Errores e imprecisiones a la hora de determinar los ingresos gravables conducirán a una subestimación del consumo imponible. Por otra parte, -- las posibilidades de deducción a través de la inversión y el ahorro deben ser perfectamente delimitadas. En consecuencia, la definición de una base extensiva en el consumo es mucho más imperiosa que en el impuesto sobre la renta. Como afirma M. - Graetz⁽⁹⁾, "con un IR, si el consumo del contribuyente se elude en la base imponible, algunos de sus ahorros serán, sin embargo, sujetos a gravamen. En un IG, no se gravaría de ninguna manera el consumo que elude el gravamen". Es más, la extensión de la base imponible tendría un importante efecto sobre la estructura tarifaria de un impuesto al gasto. Si la base fuese significativamente menor que la base actual del impuesto sobre la renta, la estructura impositiva debería ser más elevada y progresiva que la del actual IR si se quieren obtener niveles similares de recaudación sin afectar a la distribución de la carga fiscal. No debe olvidarse que cualquier modificación o exclusión de consumo de la base imponible generará distorsiones en la asignación de recursos y problemas de equidad horizontal y vertical.

No obstante, si procedemos a una valoración pormenorizada de las diferentes partidas que deben configurar una base -

extensiva renta o gasto las diferencias son mínimas. En principio, toda partida de renta incluida en la base de un IR supone una entrada susceptible de consumo en un IG. Para gran parte de los contribuyentes, las entradas o ingresos en un IG y la renta van a ser idénticas; esto ocurre en el caso de contribuyente con rentas salariales, intereses o dividendos.

Centrándonos ya en la definición de los conceptos que contribuyen a definir las partidas positivas y negativas que conforman una base gasto, hay que decir que la característica central de este modelo de sistema fiscal es la utilización de un sistema de contabilidad de flujos de caja para las transacciones financieras, con el fin de obtener una medida del consumo anual de cada persona o unidad contribuyente. El principio que lo sustenta es muy simple. Una familia podrá utilizar sus ingresos monetarios obtenidos en un ejercicio fiscal con tres fines: consumo personal, ahorro y donaciones. Incluyendo todos los ingresos monetarios en la base imponible, considerando la totalidad de las ventas de activos y las donaciones recibidas, y permitiendo la deducción de las compras de activos y las donaciones realizadas, se podría cuantificar el consumo anual de una unidad contribuyente sin necesidad de un control directo de las compras de bienes y servicios.

En este punto, vamos a tratar de desglosar aquellas --- partidas que tendrán la consideración de ingresos computables a efectos de determinar la base gasto, haciendo especial mención de aquellos que puedan plantear mayores problemas.

3.1.- Ingresos computables: Partidas.

Si se desea aplicar un tipo impositivo que aumente progresivamente con el consumo del contribuyente hay que encontrar algún medio para estimar cada ejercicio el gasto total de consumo de cada contribuyente. Como ya se ha comentado en la introducción, la única forma posible de llegar a esa estimación sería calcular de forma indirecta el consumo del contribuyente. Sus ingresos totales tanto corrientes ---

(sueldos, dividendos, ingresos de actividades empresariales, etc.) aunque sean ocasionales (premios, donaciones, etc.) y por cuenta de capital (enajenación de bienes de inversión, préstamos contraídos, devolución de préstamos, etc.) serían el punto de partida, y de estos ingresos totales sería necesario descontar aquellas salidas no destinadas estrictamente a consumo. La diferencia nos daría los gastos totales de consumo que sería la base imponible⁽¹⁰⁾.

A) El primer gran componente de una base gasto en cuanto a ingresos serían los rendimientos del trabajo donde se incluirían todos los conceptos que supone una contraprestación, cualquiera que sea su denominación o naturaleza, que se deriven exclusivamente, de forma directa o indirecta, del trabajo personal del sujeto pasivo, por cuenta ajena. En consecuencia, se debería gravar cualquier contraprestación bien sea dineraria o en especie, mediante la utilización o consumo de bienes o servicios de forma gratuita o por precio notoriamente inferior al normal de mercado, con el fin de eludir el impuesto. El gravamen integral de las rentas del trabajo reduciría en gran medida las distorsiones en la elección trabajo-ocio. Las modernas formulaciones desplazan el principio de equidad del enfrentamiento o elección renta-gasto hacia la posibilidad de poder influir en las decisiones trabajo-ocio. Se trata de que la alternativa ganadora reduzca la penalización al trabajo inherente a sistemas excesivamente progresivos. En una situación ideal se debería gravar, no solo los rendimientos en especie, sino también el ocio utilizando como base la renta potencial⁽¹¹⁾, en tanto esto no sea posible, parece que un impuesto al gasto distorsionaría en menor medida las decisiones trabajo-ocio que un IR convencional -- por cuanto, con un IG, se podría eludir la imposición, al menos temporalmente, dedicando los ingresos obtenidos al ahorro. En todo caso, la aceptación de este argumento vendrá -- condicionada por el deseo relativo de los individuos por -- ahorrar o consumir; si desea el ingreso marginal para gastarlo en bienes sujetos a una base gasto, el impuesto sobre el gasto puede tener el mismo efecto sobre los incentivos al

trabajo, por unidad adicional, que un impuesto sobre la renta. Entre impuestos de recaudación similar es muy probable que la implantación de un IG, al reducir las cargas sobre rendimientos del capital, deba incrementarlas para las rentas del trabajo⁽¹²⁾. El IG exigirá tipos -- marginales más elevados con la posibilidad de que aquello afecte negativamente a la oferta de trabajo⁽¹³⁾. En última instancia, Kaldor asegura que la superioridad de la base del gasto, desde el punto de vista de los incentivos al trabajo, no es probablemente muy grande.

En este contexto, una recomendación importante sería reducir al mínimo posible, si no es posible anularlos, los rendimientos en especie que legalmente se puedan declarar exentos ya que la posibilidad de ciertos contribuyentes de obtener este tipo de beneficios origina discriminaciones y produce ineficiencias asignativas.

Como afirma M. Graetz⁽¹⁴⁾, con un IG sería necesario delimitar un conjunto de principios legales que determinasen o no la exención de ciertos rendimientos en especie. La regla básica sería discernir entre aquellas compensaciones derivadas de la realización del trabajo (desembolsos por adquisición de vestuario o herramientas) de las retribuciones en especie "strictus sensu" (derecho a casa-habitación, hospedaje, viajes de turismo, etc.). En suma, estas retribuciones no quedarían exentas a menos que el bien o servicio se relacione directamente con la naturaleza del trabajo. Existen un conjunto de cuestiones que pueden dar una pauta para -- excluir o no una determinada compensación:

- 1.- ¿Tiene el trabajador opción para aceptar o rechazar el bien o servicio? Si existe esta opción, se deberá incluir en una base consumo.
- 2.- ¿Se trata de un bien o servicio que el contribuyente podría adquirir en condiciones normales? Respuesta afirmativa determina la inclusión.
- 3.- ¿El bien o servicio se destina a la familia (comedor escolares, enseñanza, etc.)? Respuesta afirmati

va determina inclusión.

En cualquier caso, estos principios generales deben -- plasmarse en un conjunto amplio de ejemplos que, recogidos en la legislación, indiquen cuando y por qué cuantía se deben incluir en la base consumo ciertos beneficios en especial. Si se adoptan estos principios, partidas tan importantes en una nómina como:

- sobresueldos
- descuentos especiales a empleados
- disfrute gratuito de bienes y servicios de la empresa
- hospedaje y viajes de turismo
- ayudas familiares (becas, alimentación, etc.)
- préstamos y créditos libres de intereses o a intereses -- menores al de mercado, etc.,

deberían incluirse como ingresos en un IG y, en consecuencia, ser debidamente controlados y declarados.

El gravamen de estas partidas no será sencillo en un -- IG, tanto desde el punto de vista político como administrativo. Sin embargo, lo que no sería aceptable sería excluir en su totalidad estos beneficios por cuanto ello iría contra el propio fundamento del impuesto al gasto: gravar consumos.

B) El segundo componente a considerar como ingreso en una base gasto serían los rendimientos del capital en sus -- dos componentes: capital mobiliario y capital inmobiliario, aunque éste con una problemática especial derivada de su -- consideración de bien de inversión o bien de consumo duradero que analizaremos al abordar la problemática de la periodificación de ingresos y gastos.

En este concepto se ubicarán todas las percepciones, -- cualquiera que sea su naturaleza, que se deriven, directa o indirectamente, de elementos patrimoniales muebles, bienes o derechos y cuya titularidad corresponda al sujeto pasivo

y no se hallen afectos a actividades empresariales o profesionales. En concreto, se incluirían en esta partida:

- Dividendos, primas de asistencia y participaciones en beneficios de socios.
- Intereses por capitales colocados en créditos públicos o privados.
- Intereses bancarios e instituciones financieras.
- Arrendamientos de bienes o derechos.
- Utilización o consumo de bienes o servicios de forma gratuita o por precio inferior al de mercado por los accionistas.
- Negociación de letras de cambio e intereses, certificados de depósito, etc.

En cuanto al capital inmobiliario, las viviendas exigen un tratamiento especial como una forma particular de bien de consumo duradero. De la misma manera que a las personas que utilizan una vivienda alquilada no se les permite la deducción de los alquileres, que se gravan como consumo, se debería imputar una renta a las viviendas utilizadas por el propietario. En esta línea, y para mantener la homogeneidad en el tratamiento con relación a otros activos financieros, la adquisición del inmueble no sería gravada (exención de inversión), sería deducible cualquier coste por reparación, mantenimiento o mejora, mientras que la venta se gravaría en su totalidad como ingreso en el momento de la venta. Tanto en los informes Meade⁽¹⁵⁾ como Lodin⁽¹⁶⁾ se defiende la imputación anual de una renta por la utilización de vivienda en función de la tasa de rendimiento anual de la propiedad. Slitor⁽¹⁷⁾ facilita una solución parecida: -- "deducir el precio de compra de la vivienda utilizada por el propietario e incluir como consumo cada año la parte proporcional del precio de compra en función de la vida útil prevista". La principal ventaja de estas propuestas es la de intentar incluir, como gasto del ejercicio, el valor anual de la corriente de servicios que satisface la vivienda a su propietario, logrando una máxima neutralidad entre contribuyentes. Volveremos a retomar el tema al analizar --

el tratamiento de los activos reales y financieros en un IG.

C) El tercer componente de la base imponible gasto se derivaría de los rendimientos de actividades empresariales o profesionales. En este caso, se trataría de --- determinar directamente cual es el rendimiento o pérdida neta de empresas individuales. El primer punto a destacar es que la contabilidad de los beneficios de cualquier empresa individual bajo un IG se deberá llevar estrictamente sobre una base de contabilidad de caja. El contribuyente deberá computar, en cualquier ejercicio, los ingresos netos derivados de su actividad. El cómputo se -- efectuaría de la siguiente manera:

* Se sumará:

- la totalidad de los ingresos procedentes de la enajenación de los bienes o la prestación de servicios -- objeto de la actividad y demás rendimientos procedentes de la misma.
- el valor normal de mercado de los bienes cedidos gratuitamente o utilizados por el sujeto pasivo.
- el importe de subvenciones, transferencias corrientes, etc. destinadas a la actividad.
- ingresos obtenidos por la colocación de excedentes - de tesorería en forma de créditos.
- cantidades abonadas por las Compañías de Seguros en virtud de siniestros ocasionados en los productos de la explotación.

* Se restará:

- determinados tributos no estatales con una triple -- condición:
 - . que no sean repercutibles legalmente.
 - . que incidan sobre los ingresos computados.
 - . que no tengan carácter sancionador.
- el coste de la adquisición de bienes y servicios a -

../...

otras empresas.

- los sueldos, salarios y cargas sociales pagadas a los empleados.
- intereses abonados a instituciones financieras por créditos afectos a la actividad y,
- todas las adquisiciones de equipos e instalaciones.

Los ingresos netos así calculados se incluirían en la base imponible del sujeto pasivo, si fuese positiva, o se deducirían si fuese negativa.

Señalamos que la principal diferencia con un IR en relación a la contabilidad empresarial consiste en el tratamiento de los activos. Con un IG, la adquisición de elementos del inmovilizado material permitiría al empresario individual -- una deducción inmediata por la cuantía de la inversión. En un IR, como gasto deducible anualmente se aproximaría la pérdida de valor del activo durante el ejercicio a través de la desgravación-amortización. Asimismo, los créditos empresariales, forma básica de financiación empresarial, serían tratados de forma diferente con un IG. En principio, todos los ingresos por créditos de cualquier tipo serían incluidos en la base imponible, mientras que los intereses y los pagos para su amortización serían deducibles. En un IR, los ingresos -- por créditos y los pagos por amortización no tendrían consecuencias fiscales, exclusivamente, los pagos por intereses -- serían fiscalmente deducibles. Sin embargo, cuando el producto del crédito se utiliza inmediatamente en la adquisición de bienes o servicios dedicados a la actividad empresarial, la deducción permitida en un IG compensaría exactamente el incremento experimentado en la base por la adquisición del producto del préstamo.

Hasta aquí hemos hecho referencia al tratamiento de los rendimientos de empresas individuales; más adelante analizaremos esta problemática a nivel societario.

D) Además, como ingresos se debería incluir un conjunto de operaciones de capital reales y financieras como son las derivadas de la venta de activos reales y financieros; los créditos obtenidos; los ingresos por devolución - de préstamos concedidos y la modificación (reducción) en - las disponibilidades líquidas, así como un bloque de ingresos extraordinarios como son las herencias y donaciones recibidas.

En consecuencia, en un impuesto sobre el gasto personal, - la base imponible incluiría como partidas positivas cualquier forma de renta monetaria o en especie, el valor de consumo de - determinados servicios gratuitos, el producto de la venta de activos reales y los rendimientos de las inversiones que no sean reinvertidos, los reintegros de cuentas de ahorros, el producto de cualquier crédito y las donaciones o herencias recibidas. Otros componentes de renta como los intereses y ganancias derivadas de la posesión de acciones societarias, los incrementos en el valor de los fondos de pensiones y en las reservas de seguros de vida y cualquier incremento en el valor de los activos no serán gravados en tanto no se realicen y apliquen a consumo.

3.2.- Gastos deducibles: Gastos que no se consideran consumo.

Considerando que el método utilizado para el cálculo de la base imponible es el método de "ajuste de renta", las deducciones o salidas no destinadas a consumo se pueden estructurar en cuatro grandes apartados:

- Adquisición de activos.
- Préstamos concedidos.
- Devolución de préstamos recibidos.
- Aumentos de saldos monetarios.

Existen otras dos partidas, como son las donaciones realizadas y los impuestos directos pagados, sobre los cuales no hay consenso en cuanto a su inclusión o exención en la base de

un impuesto sobre el gasto personal.

3.2.1.- Tratamiento de Activos Reales y Financieros:

Alternativas. Críticas al "Tax Prepayment".

El correcto funcionamiento del sistema exige que cualquier adquisición de activos sea deducible de la base y que el producto de la venta, así como sus rendimientos, sean acumulados a la misma. En la mayor parte de los casos no existen dificultades a la hora de establecer si una determinada partida constituye un consumo o es una inversión. No obstante, hay ciertas categorías de activos para los cuales es difícil precisar su naturaleza. Para superar este problema, el informe Meade sugiere que los activos sean divididos en dos categorías diferentes: "activos registrados" y "no registrados"⁽¹⁸⁾. Ciertos activos específicos se clasificarían como activos registrados, clasificando todos los activos no específicos como activos no registrados. Solo las transacciones de activos registrados se adeudarían o acreditarían a la renta imponible, de modo que "el ajuste" incluiría las ventas menos las adquisiciones de los activos registrados, no de los activos no registrados. Todas las transacciones en activos no registrados se omitirían del cálculo. No obstante, las rentas producidas por los activos no registrados se incluirían normalmente en la base imponible, en cuyo caso los activos no registrados recibirían el tratamiento normal del impuesto sobre la renta, cualquier renta con la que se adquiriesen estaría sujeta a impuestos, pero su precio de venta no estaría sujeto a impuestos si se aplica a consumo.

A la hora de fijar que activos deben clasificarse -- como registrados, el informe Meade sugiere que:

- i) dentro de los activos registrados se deben recoger aquellos que pueden producir importantes ganancias de capital, en concreto, los activos financieros.
- ii) los bienes de consumo duradero deberían considerarse

se como activos no registrados.

- iii) las viviendas propias deberfan considerarse como activos registrados.

De la misma manera, el informe Bradford⁽¹⁹⁾ propone el empleo de las llamadas "Cuentas calificadas" que serfan establecidas por bancos y otras instituciones financieras los -- cuales podrian mantener registros de depósitos y retiradas -- de fondos de estas cuentas. En este caso, los intereses, dividendos o ganancias de capital no estarfan gravados cuando fuesen obtenidos, aunque el contribuyente estaria obligado a incluir en su base imponible el valor real de cualquier retirada o devolución de cuentas calificadas.

Las cuentas calificadas tendrian una gran similitud con el tratamiento fiscal de los Fondos de Pensiones en el IR: -- 1) permiten al contribuyente una deducción en el momento presente de las contribuciones a tales fondos y 2) incluyen en la base imponible las detracciones del fondo creado, después del ejercicio fijado. Sin embargo, existen dos grandes diferencias entre las cuentas calificadas y los fondos de pensiones: 1) con las cuentas calificadas, en cualquier momento -- del ciclo vital del contribuyente podrian permitirse las detracciones de los fondos correspondientes de las cuentas calificadas sin ningún tipo de penalización; 2) no habria fijado un límite legal en relación a la cantidad que el contribuyente podria dedicar a las cuentas calificadas.

El informe Bradford reconoce un tratamiento alternativo de las inversiones a través del cual el contribuyente podria alterar la secuencia temporal, pero no el valor actual esperado de la base imponible de su IG. Este tratamiento consistiría en incluir en la base las compras de activos pero eximir de gravamen todos los rendimientos de tales activos. En estas circunstancias, el valor actual esperado de la base imponible correspondiente al ciclo vital del trabajador coincidirá para ambos métodos de contabilización, siempre que se suma el producto de sus activos a lo largo de su vida⁽²⁰⁾. --

La gestión de las inversiones en esta fórmula alternativa tendría una gran sencillez desde una perspectiva fiscal. La cantidad invertida se incluiría en la base imponible - de la misma forma que el consumo - pero todos los rendimientos subsiguientes de esta inversión quedarían sin gravar. En consecuencia, el impuesto que debería pagarse por el consumo de los rendimientos de la inversión se adelanta al momento en que la inversión se realiza.

Sin embargo, hay que destacar que es peligroso, por los problemas que puedan surgir, permitir al contribuyente la elección de la fórmula alternativa de gestión de -- sus inversiones. Obviando las cuentas calificadas se podría reducir, en el momento presente, el valor actualizado de las obligaciones fiscales. Esto ocurriría en el caso de que el contribuyente espere rendimientos especialmente elevados. Al no utilizar el sistema de cuentas calificadas y no deduciendo por ella, el contribuyente "adelanta el pago del impuesto". Pero el valor actualizado del impuesto sobre el consumo derivado de esos más altos rendimientos sería superior a la cuota "prepagada". De esta manera, se podría afirmar que al permitir al contribuyente la alternativa de tratamiento de las inversiones se podría hablar de equidad ex ante en la imposición, mientras que la exigencia obligatoria de la utilización de cuentas calificadas para todas las transacciones garantiza la equidad ex post. Así pues, en un mundo de incertidumbre y con mercados de capital imperfectos, un IPG que permite un tratamiento alternativo basado en el gravamen de la inversión y la exención de rendimientos no es similar al régimen que permite que las inversiones sean deducibles y gravados tanto los rendimientos como el producto final de la venta -- cuando éstos se destinan a consumir. Varias son las razones:

- 1.- La alternativa de exención de los rendimientos puede -- crear confusión al contribuyente al desconocer el beneficio fiscal real dada la incertidumbre de los beneficios.

- 2.- Puede incrementar la oportunidad de elusión fiscal.
- 3.- Tiende a distorsionar la progresividad de la tarifa y - de los tipos marginales al sobrevalorar el consumo en - el momento presente e infravalorarlo en momentos futu--ros.
- 4.- La deducción inmediata provocará menores problemas de - transición y reducirá las ganancias o pérdidas extraor--dinarias derivadas de este proceso.
- 5.- Si el contribuyente sobreestima el riesgo de la inver--sión, la deducción inmediata será más estimulante que - la exención de los rendimientos.

Por ello, mantenemos la tesis de que el tratamiento de exención de inversión tiende a ser más equitativo y eficien--te que la exención de rendimientos ⁽²¹⁾.

A) Activos reales.

Un impuesto personal sobre el gasto supone una gran simplificación en cuanto al control y administración fiscal de los activos reales. Los registros y cuentas para determi--nar ganancias de capital, amortización e inventario de exis--tencias no serían necesarios. Para la mayor parte de las -- personas no sería necesario contabilizar las compras de ac--tivos ni los ingresos asociados a la posesión de tales acti--vos que se plasmarían en movimientos de sus cuentas califi--cadas, registrando los depósitos netos anuales o los reinte--gros de fondos de las cuentas calificadas. Estos movimientos se determinarían a partir de las transacciones de mercado - correspondientes a un ejercicio, minimizando la necesidad - de ajustes por inflación en determinadas operaciones.

En suma, el tratamiento fiscal de los activos reales - se apoyaría en el principio de gravar el consumo. La adqui--sición de activos reales y empresariales sería deducible in--mediatamente. Los rendimientos del activo y la cuantía de - la enajenación se incluiría en la base imponible a menos -- que se reinvierta a través de cuentas calificadas. Esto -- permite dar cierta justificación a la abolición de un im---

puesto sobre sociedades. El fundamento de este aserto es evidente si consideramos cuales son los usos de la renta neta - de las sociedades. Los beneficios no distribuidos no deberían ser gravados porque constituyen una forma fundamental - de ahorro, y un impuesto sobre el gasto excluye el ahorro de su base imponible. Las Sociedades no deberían pagar impuestos - sobre los beneficios distribuidos a los accionistas ya que - los dividendos se gravarían en éstos a menos que se ahorrasen. No obstante, hay una triple justificación, según el informe del Tesoro (1.984)⁽²²⁾, para mantener el impuesto sobre Sociedades en la realidad fiscal norteamericana:

- 1) Evitar que los inversores extranjeros se beneficien por - la desaparición del impuesto de sociedades.
- 2) Aplicar un impuesto adicional sobre rendimientos extraordinarios derivados de inversiones en el ámbito societario.
- 3) Gravar indirectamente ciertos gastos societarios que representan gastos de los trabajadores, negando tales deducciones societarias en el impuesto sobre sociedades.

No obstante, este tema lo retomaremos al abordar la --- problemática del tratamiento de las rentas societarias.

B) Activos financieros.

Los activos financieros, incluidas acciones, obligaciones, bonos, certificados de depósito, cuentas de ahorro, etc., propiedad del contribuyente considerados como cuentas calificadas, tendrían un tratamiento similar a la adquisición y venta de activos reales. Todos los depósitos inmovilizados en tales cuentas deberían ser deducidos de otros ingresos a la hora de computar la base imponible. Las detracciones de tales cuentas, con independencia de si se deben a cobro de dividendos, intereses o a la venta de activos, deberían ser incluidos en la base imponible. En esta situación, no existiría ninguna diferencia entre la ganancia de capital derivada de la venta de un activo y los rendimientos de capital invertido. Este tratamiento tendría ciertas ventajas administrativas:

../...

- 1.- No sería necesario conocer el valor original (coste originario) de los activos financieros (también los reales) simplificando enormemente los costes administrativos y de cumplimiento, sobre todo en el caso de los valores - mobiliarios de renta variable⁽²³⁾.
- 2.- En un IG, las ganancias de capital no van a gozar de un trato fiscal especial, por lo que no existirán incentivos básicos para convertir renta ordinaria en ganancia de capital, eliminando las complejas y poco logradas -- distinciones entre plusvalía y renta ordinaria a través de sistemas de promediación de rentas. Las ganancias de capital serían consideradas como rentas del ejercicio -- en el momento en que se devenguen, además no habría que practicar ningún tipo de ajuste por inflación como en -- el caso del IR.

Evidentemente, con el fin de controlar la operatividad del sistema, las deducciones por adquisición de activos solo sería permisible si la adquisición se realizase a través de cuentas calificadas. Los contribuyentes podrían mantener cuentas calificadas en depósitos bancarios, en empresas, en bolsa y en una infinidad de instrumentos de las instituciones financieras. Desde el punto de vista administrativo, a efectos de información tanto de la Administración Fiscal -- como del contribuyente, el volumen de depósitos netos y los reintegros de cuentas calificadas realizados en el ejercicio fiscal deberían ser comunicados por las instituciones -- financieras. El informe Bradford⁽²⁴⁾ reconoce que el sistema de información sobre dividendos utilizado por las sociedades podría servir a las instituciones financieras, como un modelo de comunicación sobre los reintegros y situación neta de los depósitos en cuentas calificadas.

En nuestra opinión, las cuentas corrientes en instituciones financieras no podrían ser cuentas calificadas ya -- que no tiene una finalidad específica de ahorro. La finalidad básica de estas cuentas es facilitar un conjunto de servicios más que una rentabilidad monetaria que no suele exig

tir. En conclusión, en este caso, las deducciones no estarían permitidas aunque los reintegros tampoco se incluirían en la base imponible.

3.2.2.- Bienes de consumo duradero ¿consumo o inversión?

El tratamiento fiscal de los bienes de consumo duradero y, especialmente, la vivienda, es un tema de máxima importancia y dificultad en un IG. Estas partidas tienen tanto características de bienes de consumo como de inversión, ya que aquellos conllevan un flujo de servicios a lo largo de un número de ejercicios fiscales. Si consideramos estos elementos como bienes de consumo ordinario, incluyéndolos en la base imponible por el precio total de adquisición, se sobrevalorará el consumo del ejercicio fiscal en el año de su realización. No obstante, la alternativa de gravar rendimientos imputados por su servicio es difícil ya que no existe retribución anual monetaria (similar a los alquileres pagados por los inquilinos al arrendador de viviendas) asociada a los bienes de esta naturaleza y que permita aproximar la cuantía anual de los servicios consumidos.

Si consideramos los bienes de consumo duradero como bienes de inversión normales se infravaloraría el consumo del contribuyente derivado de su utilización durante el periodo de vida útil del elemento. Un ejemplo puede resultar clarificador: Supongamos un contribuyente que adquiere un automóvil por valor de 1 millón de pesetas y lo vende por el mismo precio tres años después. Si la adquisición fuese considerada como inversión, el contribuyente podría deducir el precio de adquisición e incluir el precio de venta posterior como ingreso computable. En este ejemplo, el contribuyente, en términos netos, no habría pagado impuesto (en realidad ha retrasado el impuesto tres años). Pero, además, ha obtenido unos beneficios derivados de su utilización, por ello los rendimientos de los servicios deberían incluirse en la base imponible. Si el automóvil fuese gravado de la misma manera que las cuentas calificadas, el valor del con-

sumo escaparía al gravamen. Más flagrante y real sería el caso de un contribuyente que vende el automóvil, después de los tres años, por 800.000.- ptas.. En este caso, la carga fiscal global del contribuyente se reduciría exclusivamente a este valor. Sin embargo, la persona habría gastado realmente 800.000.- ptas. más los rendimientos, reduciéndose el valor actual de la cuota tributaria.

En consecuencia, la propuesta más simple sería tratar la adquisición de bienes de consumo duradero como consumo presente aunque produjese una corriente de servicios en el tiempo. Como afirma el informe Bradford⁽²⁵⁾, el precio de un bien de esta naturaleza refleja el valor actualizado esperado de la corriente de servicios futuros. La valoración directa del flujo de servicios anuales exigiría necesariamente una correcta cuantificación de la depreciación anual, así como de la rentabilidad anual imputada sobre el valor de los activos complicando excesivamente el sistema de imposición sobre el gasto personal.

Planteado el tema, el tratamiento fiscal de los bienes de consumo duradero exige una solución práctica a dos temas fundamentales:

- La periodificación de su tributación en función del gravamen ex-ante o ex-post según el tratamiento fiscal alternativo de los activos reales analizado en el punto anterior.
- Su consideración fiscal como consumo o inversión: "La adquisición de un bien de consumo duradero genera un conjunto de beneficios que conllevan ciertos elementos de ahorro en forma de consumo diferido al último periodo imponible".

Asimismo, existen otros aspectos que no hay que olvidar. Son:

- . El correcto tratamiento fiscal en un IG de las ganancias

y pérdidas derivadas de la realización del elemento.
 . El problema primario se podría complicar cuando, como en el caso genérico de las viviendas, los Bienes de consumo duradero son adquiridos mediante la contratación de créditos con garantía del activo adquirido (Créditos hipotecarios).

Aunque la literatura sobre el tema es algo confusa, se pueden extraer un conjunto de conclusiones interesantes, en forma de recomendaciones, para su adecuado tratamiento:

- 1.- El tratamiento fiscal de los B.C.D. y de la vivienda debe ser idéntico, aunque, para ciertos autores, deba reconocerse una especificidad en el tratamiento de la vivienda.
- 2.- No se permitiría deducción alguna por la adquisición de bienes de consumo duradero y, por lo tanto, se imputarían como consumo del ejercicio. Cualquier tipo de rendimiento imputado no se consideraría⁽²⁶⁾. No obstante, el problema de la adquisición de bienes de consumo duradero se pone de manifiesto si el patrón normal de consumo anual del contribuyente se altera. Los bienes de consumo duradero se suelen adquirir de forma irregular llevando a grandes desembolsos en un año y gastos considerablemente menores durante los años inmediatos siguientes. El problema práctico que se deriva del consumo total desigual - a lo largo del tiempo se manifiesta a través de la progresividad originando un injustificable incremento de la imposición. Para evitar este efecto, la solución empírica más interesante la proponen el informe Lodin y el primer informe de la Comisión sobre imposición irlandesa a través de 3 actuaciones posibles:

* Créditos para consumo libre de impuestos. - -

Quizá esta sea la solución más deseable. Se concederá a los contribuyentes el derecho a endeudarse sin incurrir en el impuesto hasta una cantidad considerada como suficiente para cubrir la necesidad individual de crédito al consumo (≈ 500.000 .- ptas. a precios corrientes, con independencia del propósito del préstamo). Este tope debería ajustarse -- de acuerdo con la evolución del valor del dinero. La posibilidad de utilizar esta facilidad se dejará a la decisión del contribuyente, por cuanto en la medida que un contribuyente utilice esta posibilidad de crédito no gravado, no podrá realizar deducciones al amortizar el préstamo. En suma, la solución consiste en posibilitar el endeudamiento -- exento del impuesto en el límite fijado, con independencia de para qué se usa el préstamo.

- * Ahorro sin deducción.- (en cuentas no calificadas, en cuyo caso el desahorro para consumo). A través de esta medida se coloca el dinero en ahorros ---- (cuentas de acumulación de capital) que será gravada como si se hubiera consumido. Cuando posteriormente se retira el dinero de la cuenta, ello no -- atraerá el IG mientras el ahorro deducible no haya disminuido. De esta manera, si se retiran ahorros de esta cuenta sin que el desahorro de lugar al pago del impuesto, se permite al contribuyente , al ahorrar a lo largo de un tiempo más o menos largo, graduar el impuesto, evitando el efecto progresivo del desahorro para compras importantes de B.C.D.
- * Extensión de la imposición a lo largo de varios -- años.- Esta solución consiste en que el gasto sea extendido para propósitos impositivos durante un -- periodo dado (p.ej. 5 años). Si un contribuyente adquiere B.C.D. superiores a un límite fijado tendrá derecho a declarar solo 1/5 del pago total como -- consumo en el año de adquisición. Durante cada uno

de los cuatro años posteriores se gravará una cantidad igual a un quinto del coste, evitando los -- efectos más graves de la progresividad. Este derecho de fraccionamiento se referirá a la parte del coste de adquisición que no se pagará con préstamos dentro del cupo exento del impuesto o mediante activos de cuentas bancarias gravadas.

Estos sistemas, perfectamente operativos, pueden -- considerarse como complementarios o como alternativos -- uno del otro. Además, el informe Lodin facilita un método alternativo global a los anteriores basado en el derecho general a la distribución del gasto en bienes de consumo duradero. En este caso, se concede una autorización general para la distribución a lo largo de un periodo de (2 5 años) la imposición de los pagos de las -- compras de tales bienes que excedan de un volumen dado que puede situarse en torno a 150.000.- ptas. anuales -- (27).

3.- En cuanto a las ganancias de capital derivadas de la -- realización de los elementos objeto de estudio, si el -- precio de venta no excede del coste original no se incluiría ninguna cantidad en la base de gasto del ejercicio de enajenación. Si el precio de venta excede el coste original, el exceso se añadiría como ingreso computable cuando se realizase y siempre y cuando no se reinvirtiese.

4.- No serían gastos fiscalmente deducibles los impuestos sobre propiedad, tenencia o disfrute de bienes de esta naturaleza. Por último, si parece necesaria una deducción limitada por siniestros o pérdidas extraordinarias no -- aseguradas. Esta deducción debería limitarse a las contingencias producidas en los primeros momentos de vida útil o bien permitirle en cualquier momento pero por -- una cuantía máxima igual al precio de adquisición corre

gido por la depreciación del bien. En ningún caso, se permitiría deducción por encima del valor original.

En suma, existe un tratamiento alternativo de los --- B.C.D.. El primero consiste en que los consumidores incluyan el valor total de adquisición de los principales bienes de consumo en la base imponible aunque permitiendo que el contribuyente distribuya su obligación fiscal a lo largo de un número de años. La promediación no es complicada, excepto en el caso de que se produzcan modificaciones en la unidad contribuyente por matrimonio, fallecimiento, divorcio, etc. La segunda consiste en que la adquisición de un grupo de bienes de consumo duradero, quizá exclusivamente la vivienda, podrían tener la consideración de activos registrados (cuentas calificadas), o bien aplicar cuentas no calificadas (previamente gravadas) a su adquisición. -- No obstante, el uso simultáneo de cuentas calificadas y no calificadas para este tipo de bienes incrementaría la complejidad del sistema y sería un cauce de elusión fiscal si no se produce una delimitación correcta del tratamiento al ternativo de los B.C.D.

3.2.3.- Créditos y préstamos en la base imponible. -- Créditos hipotecarios.

La filosofía que subyace al gravar el consumo exige un tratamiento particular de los préstamos y créditos en un IPG. Dado que la devolución de un crédito es asimilable al ahorro, se debe permitir la deducción de tal deducción y de los intereses abonados; de la misma manera, - si todos los ingresos en efectivo son gravables, cualquier préstamo obtenido será incluido en la base de gasto. Si -- los créditos netos no se incluyeran en la base imponible, sería muy sencillo para el contribuyente eludir la carga - fiscal obteniendo créditos, aplicándolos en una cuenta --- calificada y obteniendo una deducción por el "incremento - en su ahorro". La adquisición de activos con créditos obtenidos no supone una adición al ahorro neto y, por tanto, - no califica para una deducción en un IPG. Sin embargo, el -

problema no es tanto de eludir el impuesto como de diferir -- lo en el tiempo. El valor actualizado de los impuestos no se vería afectado, ya que el contribuyente no deduciría -- la devolución ni los intereses de los créditos, por lo tan -- to, la omisión del crédito de la base permitiría diferir -- en el tiempo la obligación del contribuyente, lo cual pro -- vocaría desajustes en la secuencia temporal de las recauda -- ciones de la Administración y una relativa inequidad con -- relación a otros ingresos computables. Esta situación, evi -- dentemente, se agravaría si, además de no gravar el crédi -- to, se permitiesen deducciones por devolución del princi -- pal o pago de intereses. Bajo esta hipótesis, los contribu -- yentes reducirían su obligación fiscal tanto en términos -- actuales como futuros, produciéndose una evasión fiscal -- vía créditos.

El tratamiento comentado para créditos y préstamos -- será aplicable tanto a créditos y préstamos de institucio -- nes financieras como para operaciones entre personas físi -- cas. El tratamiento de los créditos implica cuestiones im -- portantes desde el punto de vista administrativo. Respecto a las operaciones de instituciones financieras no se plan -- tean problemas especiales si se aplica un sistema de noti -- ficación de créditos concedidos y amortizados a las autori -- dades fiscales. El problema surge en las operaciones entre personas físicas donde se hace necesario un importante con -- trol, que el propio impuesto facilita por cuanto los pres -- tamistas y prestatarios tienen intereses opuestos en rela -- ción a sus obligaciones fiscales. Existe una fórmula de -- "control cruzado" por la cual la deducción que el presta -- mista consigue respecto de los créditos concedidos se con -- fronta con la sujeción al impuesto del deudor en relación con la cuantía del préstamo recibido. Desde el punto de -- vista administrativo, solo se concederá la deducción si el prestamista facilita los datos necesarios para la identi -- ficación del prestatario y la cuantía del préstamo a las -- autoridades fiscales. Lógicamente, las deducciones por cré -- ditos a personas de la misma unidad familiar serían radi --

calmente prohibidas.

Una posible excepción a este tratamiento fiscal se refiere a los créditos hipotecarios para la adquisición de -- viviendas por cuanto la exención del principal de un crédito hipotecario de la base de un IPG en el ejercicio en que se obtiene conlleva la no deducción de la posterior devolución del principal y el pago de los intereses. Esta fórmula pretende evitar una fuerte obligación fiscal en el ejercicio de adquisición de la vivienda, permitiendo repartir a lo largo de la vida del empréstito las cuotas tributarias sin necesidad de complicados sistemas de promediación. Este tratamiento, bajo ciertas restricciones, no alteraría el -- valor actualizado de las obligaciones fiscales y resulta -- practicable porque las posibilidades de eludir u obtener -- economías de opción están fuertemente limitadas.

La inclusión de los créditos como ingreso supondría un cambio sustantivo con relación al actual IR y, sin lugar a dudas, necesitará una adecuada información al contribuyente para explicar las razones de la misma.

No obstante, la posibilidad de compensar el gravamen -- a través de la deducción por inversión derivada de la aplicación del préstamo hará entender más fácilmente la finalidad. Se trata de gravar créditos (y, por tanto, un poder de compra adicional) destinado a consumo.

../...

| | | | | |
|---|-------|---|-------|--|
| 1.- Activos reales | _____ | Adquisición deducible | _____ | percepciones de rendimiento y -- enajenación gravadas. |
| 2.- Activos financieros | _____ | Adquisición deducible | _____ | percepciones de rendimiento y -- enajenación gravadas. |
| 3.- Cuentas corrientes en Instituciones - financieras | _____ | Depósitos no deducibles | _____ | reintegros no gravables |
| 4.- Bienes de consumo - duradero | _____ | Adquisición no deducible (con algún sistema de pe- riodificación) | _____ | rendimientos imputados no gravados enajenaciones, en general, no in- cluidas en la base. |
| 5.- Créditos y préstamos | _____ | Recepción gravada | _____ | intereses y devolución de princi- pal deducible. |
| 6.- Créditos hipotecarios | _____ | Recepción no gravada | _____ | intereses y devolución gravados. |
| 7.- Empresas individuales | _____ | Ingresos gravados | _____ | gastos deducibles incluyendo gas- tos de capital. |

3.2.4.- Tratamiento de las herencias y donaciones.-

Otra de las partidas que afectan especialmente a la determinación de la base imponible y que plantean ciertos problemas es el de la consideración de las transmisiones de patrimonio o poder adquisitivo de un contribuyente a través de donaciones inter-vivos o mortis-causa (herencias).

Con una base consumo existe una triple filosofía social en cuanto a la transmisión lucrativa de un poder de compra - que permite una triple consideración en cuanto al tratamiento de estas transmisiones:

- cuando se produce una donación, se está transfiriendo una capacidad de consumo del donante al donatario.
- cuando se produce una donación, el donante está haciendo uso de su renta obteniendo una satisfacción de la misma - del mismo modo que si la consumiese.
- cuando se produce una donación, se conjugan ambas filosofías. Para el donante se produce un consumo y para el receptor supone la posibilidad de un consumo futuro.

A partir de aquí los autores difieren en cuanto a la forma ideal de tratar estas transmisiones en un IPG. Su inclusión o no en los gastos de no consumo dependerá de si se desea o no queden sujetos al impuesto las donaciones y herencias realizadas, ya que existe cierta unanimidad en el sentido de que las herencias donaciones recibidas deben ser gravadas en el receptor o beneficiario.

Como afirma el Profesor Kaldor⁽²⁸⁾, "La concepción fundamental del impuesto al gasto como un impuesto sobre consumo percapita justificaría la exención de todas las transferencias verdaderamente unilaterales, ya sea en forma de donaciones, herencias... y considerarlas gravables (o más bien contables para fines impositivos) en manos de los beneficiarios". De esta opinión es el Informe Bradford⁽²⁹⁾ al señalar que con el fin de permitir la deducción al donante, todas las donaciones deberían ser incluidas en la base imponi

ble del receptor. Una crítica a esta alternativa ha sido -- que ello podría dar lugar a una corriente de donaciones hacia contribuyentes de bajo nivel de gasto favoreciendo la - elusión fiscal. Para suavizar este posible efecto, las donaciones solo serían registradas si se tratase de transmisiones entre unidades contribuyentes. Por otra parte, aquel --- efecto no parece tan negativo desde el momento que constituye un método interesante para distribuir la riqueza entre - contribuyentes favoreciendo el logro de cierta equidad vertical.

El gravamen de las donaciones e incrementos del donatario y la correspondiente deducción de las donaciones señaladas, por el donante, son consecuencia lógica de un sistema integral de IPG necesario para asegurar que la base imponible se relacione con el consumo del ciclo vital de cada persona.

Es interesante ver como se integran las donaciones y - herencias y el sistema de cuentas calificadas o registradas para determinar la base imponible de un IPG. Para ello utilizamos el siguiente ejemplo: una persona fallece el 1 de - enero de 1.985 dejando a un donatario una herencia de 1 millón de ptas. en cuentas calificadas. La base imponible del causante en 1.985 incluiría una devolución de 1 millón procedente de cuentas calificadas, en sus ingresos, y una deducción de 1 millón de ptas. por la herencia realizada, resultando una base imponible neta nula por estas operaciones. - La base imponible del donatario incluiría un ingreso de 1 - millón de ptas. Con tipos impositivos progresivos, resulta claro que el donatario debería depositar gran parte del millón en cuentas calificadas para evitar una fuerte obligación fiscal en 1.985, pagando exclusivamente por la parte - de la herencia dedicada al consumo.

Si el millón de ptas. procediese de cuentas no calificadas, mientras que el tratamiento fiscal del receptor de - la herencia sería idéntico, la transmisión del causante debe

ría originar una deducción o devolución fiscal que podría ser igual al resultado de multiplicar el valor de los activos de inversión no incluidos en cuentas calificadas por el tipo --- aplicable al tramo inferior de base imponible. Aunque, desde mi óptica, no debería permitirse devolución fiscal por cuanto ello favorecería un mayor incentivo a la realización de inversiones a través de cuentas calificadas.

En conclusión, existe un acuerdo general sobre el hecho de que las donaciones y herencias deberán incluirse como consumo gravable salvo que se ahorre. Algunos defensores del IPG considerarn que las donaciones y herencias también representan consumo del donante, y por ello deberían incluirse en la base del donante y del donatario. Sin embargo, otros consideran -- que este último punto de vista implicaría una doble imposi--- ción y que solo debe aplicarse el impuesto en el receptor y - no en el donante. La imposición de las donaciones en los re-- ceptores y no en los donantes tiene una doble ventaja en un - IGP.

- 1.- Es teóricamente más consistente con la opción de una base consumo; el donatario y no el donante hace uso de la cuantía de la herencia.
- 2.- Asumiendo que los activos financieros son gravados - en una base de flujos de fondos, las reglas de tribu- tación en las transferencias de propiedad en su tota- lidad, donaciones empresariales, etc. serían más sen- cillas que con un sistema de gravamen en el donante.

La elección de una u otra alternativa no es neutral por cuanto conlleva importantes efectos distributivos. Si las do- naciones y herencias fuesen excluidas de la base gasto del do- nante serían necesarios tipos impositivos superiores para man- tener la distribución de la carga fiscal por tramos de renta. Incluso se podría dar el caso de que contribuyentes con alto nivel de ahorro y reducido gasto eludiesen el impuesto y gran- des acumulaciones de riqueza pasasen de generación en genera-

ción sin apenas carga fiscal. Sin embargo, el problema de una excesiva acumulación de riqueza puede ser evitada, al margen del IPG, utilizando un impuesto sobre el patrimonio lo más extensivo posible que puede adoptar la forma de Imposición sobre Sucesiones y Donaciones, Accessions tax y, quizás complementada con un impuesto sobre bienes de personas jurídicas.

CUADRO-RESUMEN: TRATAMIENTO DE LAS DONACIONES Y HERENCIAS EN UN IPG

| <u>DONANTE.-</u> | <u>RECEPTOR.-</u> |
|--|---|
| 1. Omitir del gasto imponible: Deducción | ----- Incluir en gasto imponible si se aplica como consumo personal. |
| 2. Incluir en el gasto: No deducción | ----- No incluir como gasto imponible. |
| 3. Incluir en el gasto: No deducción | ----- Incluir como gasto imponible si se aplica a consumo personal o se trasfiere como donación a un tercero. |

sin perjuicio de aplicar algún impuesto sobre transferencias o patrimonial.

3.2.5.- Tratamiento de los impuestos directos pagados.-

Como afirma el Profesor Lodin⁽³⁰⁾ se entiende que el IPG recaerá sobre el consumo del contribuyente, por ello la base imponible será lo que el contribuyente ha consumido de sus recursos disponibles durante el año. El problema que se plantea es - - - - si las cantidades que se han pagado en los impuestos directos deberían incluirse o no en la base imponible. Según algunos autores, el impuesto pagado no puede contemplarse como un pago de consumo y, por ello, consideraciones básicas indicarían que las cantidades que se han pagado por impuestos no se incluyeran como gravables. Las razones prácticas que justifican esta solución no son del todo convincentes:

../...

- (1) Si se incluye el impuesto pagado en la base imponible, la magnitud pagada como impuesto a cuenta afectaría a la magnitud y tipo del impuesto final. Esto se podría evitar considerando aquellos como estrictos pagos a --- cuenta deducibles de la cuota líquida, mientras que en la base se incluiría el IPG del ejercicio que se declara, (esto es, pagos a cuenta realizados más cuota diferencial). Además, se daría un tratamiento idéntico al impuesto a cuenta pagado y al ahorro estrictamente, lo cual es contrario a uno de los objetivos del IPG.
- (2) Si se opta por la combinación de un IR proporcional y un IPG progresivo, la no exclusión de la base de ambos impuestos provocaría ciertos efectos acumulativos que llevarían a que la carga tributaria para contribuyentes que pagaran los tipos marginales superiores del IPG sea excesiva. No obstante, esto se podría evitar estableciendo límites de imposición en cuanto a los tipos marginales reales, de la misma manera que actualmente en el IR español existen límites conjuntos para renta y patrimonio. El informe Meade⁽³¹⁾ a través de un conjunto de ejemplos demuestra la inestabilidad potencial de la base con exclusión del impuesto, en el caso de la existencia de tipos con exclusión del impuesto, superiores al 100 % y cuando el gravamen se practica sobre la base del año anterior. Además, el método de inclusión del impuesto se adecúa más a la fórmula de determinación de la base "ajuste de renta" que toma como base imponible la renta menos el ahorro. En consecuencia, hay un conjunto de razones que hacen deseable considerar la cuota pagada por los impuestos directos en el ejercicio de declaración como gasto imponible:

- 1.- Concierne al nivel de los tipos de gravamen; Si se desea lograr la misma recaudación tributaria real que cuando se incluye el impuesto pagado en la base imponible sería preciso que el tipo formal de grava

men se fijara más alto cuando se excluya el impuesto - pagado, ya que tendrá que obtenerse la cuota tributaria de una base imponible menor. Un ejemplo permitirá ilustrar el aserto⁽³²⁾.

Supongamos un contribuyente con una renta de - - - 3.440.000.- ptas. de las cuales ahorra en el ejercicio fiscal 860.000.- ptas. La Administración Tributaria pretende obtener del contribuyente una recaudación igual a 645.000.- ptas. El tipo de gravamen y la evaluación fiscal del contribuyente será distinta si se considera una base que incluya o excluya el impuesto.

Con inclusión del impuesto

Con exclusión del impuesto

| | | | |
|---|--------------|---|--------------|
| Renta | 3.440.000 .- | Renta | 3.440.000 .- |
| (-) Ahorro | (860.000).- | (-) Ahorro | (860.000).- |
| Gasto imponible ... | 2.580.000 .- | (-) Impuesto | (645.000).- |
| | | | 1.935.000 .- |
| Tipo efectivo: $\frac{645.000}{2.580.000} = 25\%$ | | Tipo efectivo: $\frac{645.000}{1.935.000} = 33'3\%$ | |
| Renta neta de impuesto = 1.935.000 | | Renta neta de impuesto = 1.935.000 | |

Esta diferencia se agrava cuando existen tipos con exclusión superiores al 100 % debido a los efectos psicológicos sobre el contribuyente y la tendencia a la elusión fiscal que estos generan. Supongamos el mismo ejemplo, pero con una recaudación o impuesto a pagar de - - 1.935.000.- :

Con inclusión del impuesto

Con exclusión del impuesto

| | | | |
|---|--------------|--|--------------|
| Renta | 3.440.000 .- | Renta | 3.440.000 .- |
| (-) Ahorro | (860.000).- | (-) Ahorro | (860.000).- |
| Gasto imponible ... | 2.580.000 .- | (-) Impuesto | 1.935.000 .- |
| | | Gasto imponible .. | 645.000 .- |
| Tipo efectivo: $\frac{1.935.000}{2.580.000} = 75\%$ | | Tipo efectivo: $\frac{1.935.000}{645.000} = 300\%$ | |
| Renta neta impuesto = 645.000 | | Renta neta impuesto = 645.000 | |

En consecuencia, no facilitar una deducción por los impuestos directos pagados reduce los tipos nominales del IPG necesarios para alcanzar un grado predeterminado de progresividad^{(33) (34)}.

- 2.- Puede trasladar parte de la carga tributaria de los -- contribuyentes casados a los contribuyentes individuales, lo cual puede ser deseable, ya que dos personas -- que viven juntas y comparten gastos tienen una menor -- carga fiscal que los contribuyentes individuales, si -- la progresividad no es muy fuerte.
- 3.- Reduciría la complejidad del sistema tanto para la Administración como para el contribuyente ya que no sería necesario conocer la carga fiscal de otros impuestos o del propio impuesto para liquidar el IPG, simplemente aquellos no serían deducibles.
- 4.- Sería consistente con el tratamiento actual de los impuestos directos, el propio impuesto no se considera -- como gasto fiscalmente deducible.

M. Graetz adopta una posición intermedia; en su opinión parece necesario que un impuesto al gasto sea aplicado sobre una base exclusiva, lo que exigiría, probablemente, tipos -- impositivos superiores al 100 %. Esto exigiría que la obligación tributaria sea definida en términos de una estructura tarifaria con base inclusiva pero aplicada sobre una base imponible exclusiva, lo cual sería posible a través de conversiones matemáticas no excesivamente sofisticadas.

3.2.6.- Gastos exentos: Exenciones generales y personales.

A la hora de distribuir la carga fiscal en -- función del comportamiento del consumo en un IPG es preciso distinguir de la forma más precisa posible los gastos --

../...

no deducibles, los gastos deducibles por ahorro e inversión y los gastos deducibles para graduar la carga tributaria en función de las circunstancias personales y familiares del contribuyente.

El primer problema que se plantea es el de distin--
guir entre gastos personales y gastos necesarios para la
obtención de rendimientos, o entre gastos de consumo y de
producción. Con tipos de gravamen elevados, el incentivo a tratar como gastos de producción lo que son gastos personales es muy elevado. Para evitar esto, en un IPG es -- absolutamente necesario una completa definición legal -- con el máximo desarrollo posible de los gastos necesarios para la obtención de rendimientos, obviando definiciones excesivamente genéricas de los mismos. Asimismo, sería -- necesario una importante casuística sobre los gastos excepcionales no suntuarios. El Profesor Halperin⁽³⁵⁾ realizó un intento de definición genérica de los gastos de producción separándolos de los gastos de consumo. Esta -- aproximación se centra en los aspectos de consumo y, por ello, parece consistente con los objetivos de un impuesto sobre el gasto. Argumenta que la deducción no será posible cuando se obtenga una satisfacción individual del gasto. En el caso de gastos que puedan tener cierta proporción de producción y cierta proporción de consumo, -- teóricamente se permitiría la deducción por el coste que excede a la satisfacción personal. Evidentemente, esto -- es administrativamente muy complicado; no obstante, Halperin sugiere un conjunto de reglas operativas que se -- aproximan a este enfoque teórico. Sus recomendaciones -- pueden servir como guía práctica de la toma de decisiones en cuanto a gastos deducibles en un IPG:

- (1) Alimentación : No deducible ningún concepto por coste de alimentación.

- (2) Alojamiento : No deducible ningún concepto por valor de alquiler de viviendas, sin perjuicio de la imputación como tales de los gastos necesarios cuando a la vivienda se le asigna una renta gravable o cuando se adquiere mediante créditos.
- (3) Educación : Se podría permitir cierta deducción de los costes de formación profesional y reconversión profesional. Asimismo, se podrían compensar los gastos derivados de la búsqueda de trabajo en situación de desempleo.
- (4) Jurídicos : Se podrán deducir los gastos de formalización de contrato de trabajo y defensa jurídica relativos a los ingresos computables.
- (5) Vestuario : Deducible siempre que sea necesario para la realización de la actividad, sea abonado por el sujeto pasivo y no sea utilizable como vestuario corriente.
- (6) Desplazamientos : No se podrán deducir los gastos por desplazamiento del domicilio al lugar de trabajo. En el caso de desplazamientos del lugar de trabajo a otro lugar para llevar a cabo actividades profesionales, se podrá deducir como gasto la porción de los mismos derivados de su actividad estrictamente profesional, en relación al total de gastos de viaje. Para ello se pueden fijar unas dietas por desplazamiento y gastos de viaje no imputables como renta en el caso de ser abonados al sujeto pasivo. Estos tendrían un límite determinado legalmente aunque revisable periódicamente en función del incremento en el coste de la vida. En cuanto a los gastos de locomoción podrán deducirse en su tota

lidad siempre que se puedan justificar -
objetivamente, bien por documento de ---
transporte, bien por Kms. recorridos.

(7) Ocio : Evidentemente, negar cualquier deducción
porque es una forma de consumo.

Así mismo, las legislaciones positivas de algunos países reconocen un conjunto de gastos personales y familiares que -
deben ser considerados. Cada legislación positiva debería enu-
merar aquellos conceptos de gasto que entrarían en esta cate-
goría. Entre ellos cabría destacar:

- Gastos sufragados por el contribuyente por razones de enfer-
medad, accidente o invalidez de él mismo o de sus dependien-
tes.
- Gastos de carácter médico, clínico y farmacéutico con moti-
vo del nacimiento de los hijos, y gastos por defunción de -
algún miembro de la familia.
- Gastos por seguros de enfermedad, vida o accidentes.
- Gastos en concepto de pensiones alimenticias en caso de se-
paración judicial o divorcio.
- Gastos para sostenimiento de ascendientes o familiares inca-
pacitados, aunque con limitaciones en la cuantía deducible.
- Gastos en instituciones benéficas. Este punto merece espe-
cial atención pues puede ser un cauce ingente de evasión --
fiscal. El informe Bradford señala que las contribucio-
nes benéficas son consumo del donante y por ello no suscepti-
bles de deducción, tanto en un IPG como en un IR extensivo.
Otros autores, Andrews y Bittker, consideran que estas con-
tribuciones no pueden nunca ser consideradas como consumo -
del donante. La postura más lógica parece ser la de permi-
tir una deducción por donativos en caja o en especie a ins-
tituciones benéficas como incentivo de política social, ---
siendo inconsistente gravar las donaciones como consumo del
donante.

Todos estos gastos estarían sujetos a una adecuada justi-
ficación documental y a ciertos límites de deducción. Sin em-

bargo, la naturaleza personal del tributo exige la implantación de un mínimo exento de gasto (deducción general o - base a tipo cero). Esta deducción sería alternativa a las anteriores y sería ajustada periódicamente para garantizar un nivel de gasto mínimo libre de impuesto. Esta deducción no necesitaría ningún tipo de justificación documental y - debería ser aplicada por la inmensa mayoría de los contribuyentes que no tendrían que guardar facturas o registros de sus gastos deducibles.

En suma, los problemas prácticos a la hora de distinguir gastos de consumo y de producción en un IPG son muy - similares a un IR, y por ello no es extraño que se planteen los mismos problemas. No obstante, en un IPG hay que tener especial cuidado con gastos como alimentación, ocio, aloja miento y desplazamiento, los cuales deben ser gravados genéricamente con pequeñas excepciones. Se deben desarrollar cuidadosamente los gastos personales y familiares deducibles con justificación y diseñar un mínimo exento generoso adecuado a la estructura de la unidad contribuyente y que no exija justificación para su aplicación, reduciendo las obligaciones formales y registrales a la mayor parte de -- los contribuyentes.

3.3.- Un nuevo enfoque de la tributación Societaria. Integración total o Tributación Separada. El - Impuesto de flujos de fondos.

La defensa de la imposición personal y progresiva sobre el gasto lleva aparejada una reconsideración del impuesto sobre sociedades tradicional. La estructura y natu raleza de un impuesto personal sobre el gasto (IPG) facilita la supresión del impuesto de sociedades a través de la - integración de las rentas societarias en el mismo. Los bene ficios distribuidos por la sociedad estarían sujetos al IPG exclusivamente cuando los accionistas optan por consumir -- los mismos, mientras que permanecerían exentos de su base - imponible personal si se reinvierten o se inmovilizan en --

una cuenta financiera. Los beneficios no distribuidos constituyen una inversión financiera que representa una ganancia de capital para el accionista, la cual no estaría sujeta al impuesto hasta que se realiza a través de la enajenación de acciones o la liquidación de la sociedad.

En la situación actual, la supresión de un impuesto - de Sociedades sería posible si se considera a éstas como - entidades sin personalidad independiente. Esta opinión se enfrenta a otra que justifica la existencia y perfeccionamiento del Impuesto de Sociedades. En concreto, el informe del Tesoro USA (1.977) es favorable a la integración total de las rentas societarias, favoreciendo su desaparición. - El informe Meade (1.978) considera que la introducción de un IPG no constituye una razón suficiente para suprimir el Impuesto de Sociedades en el Reino Unido, recomendando el mantenimiento y perfeccionamiento del mismo por tres razones fundamentales:

- . Los privilegios de una sociedad anónima y, sobre todo, los beneficios de la responsabilidad limitada, justifican la aplicación de un gravamen adicional sobre las mismas.

- . Su derogación originaría ganancias y pérdidas arbitrarias e imprevistas a accionistas y poseedores de otros activos reales y financieros y para los poseedores de acciones de sociedades en el supuesto de que las hubieran adquirido tras la capitalización del impuesto existente, por lo que el principio de equidad horizontal exigiría su mantenimiento, o un tratamiento especial de esas situaciones.

- . La recaudación obtenida por este impuesto sería difícil de sustituir.

Las distorsiones del impuesto sobre las rentas societarias tradicional pueden ser evitadas a través de la adopción de un sistema que permita una mejor cuantificación -- del beneficio (Opción I: base imponible sobre beneficios - reales) o introduciendo un impuesto sobre flujos de caja - en el ámbito societario (Opción II: base imponible por flu

jo de fondos). Con un impuesto de sociedades sobre beneficios reales, la base estaría constituida por los beneficios reales y corrientes obtenidos por la sociedad distribuidos o no. Ello supondría:

- el mantenimiento de la deducción por los intereses de empréstitos.
- una desgravación en función de la depreciación económica real ajustada para tener en cuenta la inflación.
- un cálculo de las ganancias de capital reales acumuladas por la sociedad en sus activos y.
- el ajuste por inflación de las existencias y de los activos y pasivos financieros.

Sin embargo, existen dos razones de peso para rechazar la primera opción:

- 1.- La dificultad de valoración de los beneficios reales.- Ello porque los contables no son capaces de valorar lo que los economistas denominamos "coste de oportunidad". Para un economista, el coste de un input es igual al rendimiento que se puede obtener en la mejor alternativa de utilización. Para un contable, el coste de ese input es simplemente lo que se paga por él. La diferencia entre estas dos interpretaciones es, a menudo, muy amplia; su aproximación es uno de los objetivos fundamentales de la contabilización en función del coste de reposición. El valor actual de sustitución de los activos se aproxima, en mayor grado, a su coste de oportunidad que el sistema basado en el criterio del coste histórico o de adquisición.

No obstante, las dificultades de cuantificación del beneficio tampoco pueden ser resueltas satisfactoriamente por un sistema de contabilidad basado en el coste de reposición. Para calcular correctamente el beneficio de un ejercicio es necesario conocer que porción del inmovilizado ha sido consumida. En el caso --

más favorable, se puede aproximar ese coste y ello -- cuando no sufren una obsolescencia total como consecuencia de la aparición de nuevas tecnologías.

- 2.- No sirve de guía para medir la liquidez de la sociedad, esto es, la capacidad de la misma para hacer frente a las obligaciones tributarias. Aún en el caso de que -- los beneficios reales pudiesen ser correctamente cuantificados, no constituirían una base adecuada por cuanto el beneficio se estima en función de un criterio de devengo: las ventas realizadas durante un ejercicio -- contable-fiscal se consideran como renta con independencia de si se han liquidado o no. En consecuencia, -- una sociedad puede haber obtenido grandes beneficios y no tener tesorería para hacer frente a sus obligaciones fiscales.

El sistema de imposición sobre flujos de fondos (Opción II) permitiría obviar ambos problemas por cuanto no -- sería necesario cuantificar el beneficio empresarial, ni -- valorar el volumen de obligaciones fiscales en función de -- aquél. Para comprender como funciona un impuesto sobre -- flujos de fondos (IFF), diferenciamos cuatro flujos:

- (1) Compra-venta de bienes y servicios reales (flujo R).
- (2) Transacciones financieras (p.ej. ingresos y pagos por intereses, devolución y contratación de préstamos, -- etc.) (flujo F).
- (3) Adquisición-venta de acciones y cobros-pagos de dividendos (flujo S).
- (4) Cobros-pagos por impuestos (flujo I).

A partir de estos flujos, la Comisión Meade, en su informe, considera tres formas alternativas de cálculo de la base de un IFF (ver cuadro adjunto):

- A) Base Real ($R - \bar{R}$). Si consideramos una base real, el -- impuesto se giraría sobre la diferencia entre las entra

CUADRO: FLUJOS DE FONDOS DE LAS SOCIEDADES.-

| <u>Entradas</u> | <u>Salidas</u> |
|---|---|
| CONCEPTOS REALES | |
| R_1 Venta de productos | \bar{R}_1 Compra de materias primas |
| R_2 Venta de servicios | \bar{R}_2 Sueldos, salarios y compras otros <u>ser</u> vicios |
| R_3 Venta de activos fijos | \bar{R}_3 Compra de activos fijos. |
| \overline{R} | $\overline{\bar{R}}$ |
| CONCEPTOS FINANCIEROS, excluyendo las acciones en sociedades nacionales | |
| F_1 Aumento en acreedores | \bar{F}_1 Reducción en acreedores |
| F_2 Reducción en deudores | \bar{F}_2 Aumento en deudores |
| F_3 Aumento en crédito bancario | \bar{F}_3 Reducción en crédito bancario |
| F_4 Reducción en cuenta bancaria | \bar{F}_4 Aumento en cuenta bancaria |
| F_5 Aumento en otros créditos | \bar{F}_5 Reducción en otros créditos |
| F_6 Reducción en préstamos | \bar{F}_6 Aumento en otros préstamos |
| F_7 Intereses recibidos | \bar{F}_7 Intereses pagados. |
| F_8 Reducción en acciones de otras sociedades no residentes | \bar{F}_8 Aumento en acciones en otras socieda des no residentes |
| \overline{F} | $\overline{\bar{F}}$ |
| ACCIONES DE SOCIEDADES NACIONALES | |
| S_1 Aumento en propias acciones -- emitidas | \bar{S}_1 Reducción en propias acciones emitidas |
| S_2 Reducción en acciones de otras sociedades nacionales | \bar{S}_2 Aumento en acciones de otras socieda des nacionales |
| S_3 Dividendos recibidos de otras sociedades nacionales | \bar{S}_3 Dividendos pagados |
| \overline{S} | $\overline{\bar{S}}$ |
| CONCEPTOS FISCALES | |
| T Impuestos devueltos | \bar{T} Impuestos pagados |
| $\overline{R+F+S+T}$ = Entradas totales | $\overline{\bar{R}+\bar{F}+\bar{S}+\bar{T}}$ = Salidas totales |

das derivadas de la venta de bienes y servicios por la sociedad (R) y las salidas debidas a la adquisición de bienes y servicios reales (\bar{R}) tanto se trate de gastos corrientes (salarios, materias primas, etc.) como de capital (maquinaria, instalaciones y utillaje, etc.). En este caso, los ingresos procedentes de la venta de un elemento del inmovilizado material se gravaría como si fuesen bienes típicos de la producción de la sociedad, mientras que las inversiones en activos fijos serían -- deducibles en su totalidad.

No obstante, aunque la base real parece sencilla, tiene un problema: es inaplicable a instituciones financieras por cuanto los flujos financieros son el fundamento de su actividad. Si se aplicase una base real, -- las instituciones financieras tendrían siempre una base imponible negativa ya que sus salidas reales superarían siempre sus entradas reales, las cuales prácticamente -- no existen por cuanto estas instituciones no venden bienes o servicios reales. Este problema se puede evitar -- utilizando una:

- B) Base Real y Financiera: $[(R + F) - (\bar{R} + \bar{F})]$. En este caso, el impuesto se aplicaría sobre las entradas (R+F) -- y salidas ($\bar{R} + \bar{F}$) por operaciones reales y financieras, -- tanto por cuenta de renta como por cuenta de capital. -- Por ejemplo, una entrada consecuencia de un crédito bancario sería gravada de la misma manera que cualquier -- bien, mientras que los pagos por intereses serían fiscalmente deducibles del mismo modo a como lo son las remuneraciones al factor trabajo.

No existen grandes dificultades para transformar -- el tradicional impuesto de Sociedades en un IFF con base real y financiera.

El Profesor Albi⁽³⁶⁾ considera las modificaciones

../...

necesarias para transformar una base impositiva tradicional de sociedades en las diferentes bases de flujos de fondos, llegando a la conclusión de que la más representativa y la que menos problemas plantea en la transformación es la base R+f. Para practicar la transformación parte del Saldo de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias corregida fiscalmente. Esto es:

$BI_{\text{tradicional}} = P.G - Inc + Gnd - BDD (-CP)$, donde

$$P.G = I - G \quad \left\{ \begin{array}{l} I = \text{Ingresos totales} \\ G = \text{Gastos totales} \end{array} \right.$$

Inc = Ingresos no computables.

Gnd = Gastos no deducibles.

BDD = Beneficios Distribuidos deducibles.

C.P = Compensación de Pérdidas fiscales.

Teniendo definida la base imponible tradicional, las modificaciones a introducir para transformarla en una base R + F son:

- (1) Consideración como gasto deducible en un 100 % de todas las compras de bienes de inversión y de materias primas. En consecuencia, no constituirán gasto deducible las amortizaciones (Gnd).
- (2) Contabilizar los ingresos derivados de la venta de cualquier activo como si fuesen bienes típicos de la actividad empresarial, obviando cualquier tratamiento específico como incrementos y disminuciones patrimoniales.
- (3) Extender el tratamiento fiscal actual de los intereses por crédito al principal del mismo. Esto es, una salida consecuencia de la amortización de un crédito sería fiscalmente deducible, mientras que las entradas por constitución de créditos serían --

gravadas. Por su parte, los intereses recibidos serían Ingreso computable mientras que los intereses pagados serían gastos deducibles.

El impuesto de base real y financiera puede ser enfocado desde otra perspectiva. Por definición, el total de entradas de una sociedad debe ser igual al total de salidas (considerando los pagos y devoluciones impositivas)

$$R + F + S + I = \bar{R} + \bar{F} + \bar{S} + \bar{I}$$

Ello se debe a que los ingresos netos de caja derivados de las transacciones reales y financieras irían, bien a los accionistas, bien al fisco. Si hacemos abstracción de las operaciones impositivas, la base real y financiera es equivalente a:

$$C) \text{ Base } (\bar{S} - S), \text{ por cuanto } R + F + S = \bar{R} + \bar{F} + \bar{S} \longrightarrow \\ \left\{ (R + F) - (\bar{R} + \bar{F}) \right\} = \bar{S} - S.$$

Según el resultado de estas operaciones, lo que se grava en términos agregados con la base $(\bar{S} - S)$ es el flujo neto de fondos que el sector societario de la economía traslada a los accionistas del sector no societario. La imposición de los flujos de fondos de las compras menos las ventas de acciones de otras sociedades residentes en el país $(\bar{S}_2 - S_2)$ desempeña el papel de cerrar vías de evasión del impuesto de sociedades si éste se establece sobre esta alternativa. En el supuesto de que al final de un ejercicio económico dos sociedades emitieran comprándose cruzadamente las acciones hasta llegar a una cuantía suficiente para compensar su base imponible, dado el signo negativo que en la base $(\bar{S} - S)$ reciben las entradas por el aumento de acciones propias emitidas (S_1) , si el aumento de la propiedad de participación en otras sociedades residentes en el país no se incluyeran (es decir, si no se incluyeran con signo positivo \bar{S}_2) podría evadirse el impuesto claramente a través de las compras cruzadas de participaciones societarias.

Un IFF como un impuesto sobre el gasto personal pueden operar de forma separada, aunque funcionan de forma óptima si se articulan conjuntamente ya que se apoyan en una filosofía idéntica. Desde una perspectiva genérica, tanto la base real y financiera como la base (\bar{S} - S) cumplen los principios de eficiencia económica y sencillez propias de un buen impuesto:

- En términos de eficiencia:
 - . Las distorsiones en los mercados de capitales se eliminarían ya que los rendimientos antes y después de impuestos para cualquier tipo de inversión se igualarían debido a la exención de las mismas a efectos fiscales.
 - . La financiación mediante endeudamiento o con capital propio sería tratada fiscalmente de forma idéntica.
 - . No se favorecería ningún tipo de inversión y el tratamiento fiscal sería idéntico para empresas financieras y no financieras.
- En términos de sencillez:
 - . Este sistema no requeriría ajuste por inflación.
 - . No sería necesario diferenciar entre renta y capital.
 - . Las obligaciones fiscales serían precisas, libres de problemas derivados de la cuantificación del beneficio.
 - . Las sociedades no se verían imposibilitadas para pagar sus impuestos calculados sobre una base de beneficios, por problemas de liquidez.

La complicación práctica más importante derivada de su implantación se referiría a la aplicación de los convenios de doble imposición por cuanto no armonizaría con la práctica internacional y, especialmente, con la práctica de la CEE.

En conclusión, dado que la base real no se puede aplicar en el sector financiero y origina complicaciones de transición a las empresas con fuerte endeudamiento y, dada la gran innovación que supondría la base (\bar{S} - S), la Comi-
/...

323.

sión Meade respalda la consideración de los flujos reales y financieros como base imponible de un impuesto sobre sociedades reformado, aunque considere esta elección como un camino hacia la aplicación final de la base ----
($\bar{S} - S$).⁽³⁷⁾

../...

4.- TIPOS IMPOSITIVOS: ESTRUCTURA TARIFARIA.-

Como señala el Profesor Newmark⁽³⁸⁾, además de los impuestos sobre la renta, patrimonio y sucesiones, y haciendo abstracción de otros que gravan beneficios extraordinarios de guerra y los incrementos en el valor de la propiedad inmobiliaria, no queda más que el impuesto sobre el -- gasto personal como impuesto de mayor entidad, al que por su naturaleza se le puede conferir igualmente una estructura razonablemente progresiva. Para Kaldor, la atención que se presta a las circunstancias individuales subjetiviza el tributo de forma que permite fijar el tipo impositivo de acuerdo con una escala progresiva.

Kaldor⁽³⁹⁾ construye una tarifa impositiva que se aplicaría sobre lo que denomina "gasto neto per capita" (el pago del impuesto se considera como un componente que debe -- excluirse de la base imponible)⁽⁴⁰⁾. Kaldor, desde su perspectiva consistente en sustituir el surtax británico por un sistema de imposición progresiva, considera que debe haber una exención de las primeras 750 £ de gasto neto (1.955) -- (1.125.000.- ptas. de 1.984) y que el tipo impositivo máximo debe alcanzarse para el tramo de gasto superior a 5.000 £ (en torno a 7.500.000.- ptas. de 1.984), proponiendo la siguiente escala progresiva:

| <u>Gasto Neto</u> | | % tipo s/gasto | % tipo s/gasto |
|-------------------|---------------------|----------------|-----------------------|
| £ (1.955) | Ptas. (1.984) | neto | bruto ⁽⁴¹⁾ |
| -- / 750 | --- /1.125.000 | -- | -- |
| 750/1.000 | 1.125.000/1.500.000 | 25% | 20% |
| 1.000/1.500 | 1.500.000/2.250.000 | 50% | 33'3% |
| 1.500/2.000 | 2.250.000/3.000.000 | 75% | 42'9% |
| 2.000/3.000 | 3.000.000/4.500.000 | 100% | 50 % |
| 3.000/5.000 | 4.500.000/7.500.000 | 200% | 66'6% |
| 5.000/ -- | 7.500.000/ --- | 300% | 75% |

Esta tabla pretendía ser exclusivamente ilustrativa. -- Lo que sí enfatiza es que si un experimento de esta naturaleza, tendente a la creación de un sistema impositivo justo y equitativo ha de tener alguna posibilidad de éxito, es esencial que la tabla de tipos y la progresividad de la misma sea moderada. Para ello hay que tener en cuenta un conjunto de circunstancias; Dado que el sector de las economías domésticas, destinatario del impuesto, es un sector prestamista neto en la economía⁽⁴²⁾, la base de un IPG sería menor que la base de un impuesto sobre la renta con idéntico tratamiento a los restantes componentes. Teóricamente:

* Un impuesto extensivo sobre la renta tendría como base: -- Y_{t_c} , donde

$$Y_{t_c} = E_t + r \cdot W_{t-1} + \Delta W_t$$

Y_{t_c} = Renta Extensiva.

E_t = Ingresos no patrimoniales (sueldos, transferencias, etc)

r = Tipo de interés del patrimonio en t .

W_{t-1} = patrimonio acumulado al comienzo de t .

ΔW_t = variación en el neto patrimonial en t

$$\Delta W_t = W_t - W_{t-1}$$

* Un impuesto sobre el gasto personal (IPG) sería:

$C_i \equiv E_t + r \cdot W_{t-1} - \Delta W_t$, donde ΔW_t constituye el cambio en el neto patrimonial debido al ahorro en el ejercicio. Si a los componentes E_t y $r \cdot W_{t-1}$ se les da el mismo tratamiento, para obtener un volumen de recaudación total aproximadamente igual que un impuesto sobre la renta, un IPG debería aplicar tipos impositivos superiores. Evidentemente, la exoneración fiscal del ahorro sería compensada contra mayores tipos marginales sobre los restantes componentes de renta. La recaudación y la estructura de la progresividad son deci

../...

siones políticas, sin embargo, el porcentaje de diferencia en los tipos marginales entre un IPG y un impuesto extensivo sobre la renta dependería de las diferencias en el diseño de la base imponible.

Por ello, es difícil adelantar a priori que estructura de tipos impositivos sería aplicable en cada país. Esta dependería de un conjunto de circunstancias:

- del nivel de recaudación que se pretende alcanzar; la -- tendencia lógica sería la de no perder recaudación con -- la transición de un IR a un IPG.
- las posibilidades recaudatorias de figuras impositivas -- complementarias; esto explicaría la introducción de un -- IPG como instrumento de eficiencia y neutralidad para reducir el exceso de gravamen del sistema en su conjunto.
- de la estructura de progresividad preexistente en los -- impuestos personales; como afirma Kaldor, los impuestos que se aproximan al 100 % de la confiscación pueden existir en el papel, pero no se puede esperar aplicar las -- nociones a un verdadero sistema y esperar que funcione.
- del diseño de la base imponible del IR preexistente; si la base imponible de un IR se aleja de un concepto extensivo, sería más sencillo aplicar un IPG lo más extensivo posible reduciendo los tipos impositivos. En concreto, -- el informe del Tesoro USA (1.984)⁽⁴³⁾ señala que los tipos impositivos con un IPG podrían ser menores que los -- tipos impositivos con la actual base erosionada del im--puesto Federal sobre la Renta. Esta conclusión se extrae de los estudios cuantitativos realizados por el informe Bradford⁽⁴⁴⁾. Una comparación de las cantidades sujetas en los dos modelos fiscales (IER e IFC) indica que la -- cuantía de flujos de caja sujeta a gravamen es aproximadamente un 7 % inferior a la cuantía de la renta extensiva sujeta a gravamen. Sin embargo, la cuantía de flujos de caja sujeta a gravamen es un 23 % superior a la actual renta gravable a nivel federal. Por ello, incluso considerando que el ahorro es deducible, el modelo de IFC supone una sustancial ampliación de la base imponible. El

informe recoge una propuesta de estructura impositiva en la que se establece una exención de 800 \$ (160.000.- ptas. de 1.984) por miembro de la unidad familiar contribuyente y de 1.500 \$ (300.000.- ptas.) por declaración. La escala es tres tramos proponiendo una escala para declaraciones conjuntas y otra para declaraciones individuales:

Declaraciones conjuntas.-

| <u>Tramos de renta</u> | | |
|------------------------|-----------------------|---------------|
| <u>\$</u> | <u>Pts.</u> | <u>% tipo</u> |
| 0 - 5.200 | 0 - 1.040.000 | 10 % |
| 5.200 - 30.000 | 1.040.000 - 6.000.000 | 28 % |
| 30.000 - -- | 6.000.000 - -- | 40 % |

Declaraciones individuales.-

| <u>Tramos de renta</u> | | |
|------------------------|---------------------|---------------|
| <u>\$</u> | <u>Pts.</u> | <u>% tipo</u> |
| 0 - 3.200 | 0 - 640.000 | 10 % |
| 3.200 - 30.000 | 640.000 - 6.000.000 | 26 % |
| 30.000 - -- | 6.000.000 - -- | 40 % |

Con esta estructura se reproduce muy aproximadamente la progresividad de la estructura fiscal actual. Resulta evidente que el gravamen del gasto es perfectamente consistente con una estructura progresiva de obligaciones fiscales, e incluso puede profundizar en la redistribución de las cargas fiscales. En cualquier caso, el informe estima que con estas características se podrían aumentar los actuales ingresos fiscales norteamericanos, manteniendo aproximadamente la misma distribución vertical de la carga impositiva.

En los escasos supuestos de aplicación de este tributo en los sistemas tributarios, se gravaba el gasto mediante una escala progresiva por tramos o escalones. En el caso Indio, en un principio los tipos oscilaban entre el 10% para las primeras 10.000 rupias hasta el 100% para gasto -

imponible superior a 50.000 rupias⁽⁴⁵⁾, aunque en 1.964 se produjo una reforma que supuso una drástica reducción de los tipos impositivos que aceleró el fracaso del sistema. Como afirma Kelley⁽⁴⁶⁾, la principal lección que se puede extraer de las experiencias reales es que un IPG debe ser aplicado con tipos impositivos suficientes sobre una base imponible amplia que permita compensar las inevitables cargas de administración, gestión y cumplimiento.

5.- CUESTIONES INTERNACIONALES: RELACIONES CON OTROS PAISES DE ESTRUCTURA FISCAL DIFERENTE.-

El cambio de un sistema fiscal sobre la renta a otro sobre el gasto conlleva un importante número de implicaciones desde el punto de vista de las relaciones económicas internacionales. Los países de nuestro entorno económico, que -- aplican un sistema de imposición sobre la renta, han tendido a gravar a sus residentes en función de su renta mundial, esto es, con independencia de donde ésta ha sido obtenida. De la misma manera, han asegurado el gravamen de toda la -- renta obtenida en el territorio de su soberanía fiscal, con independencia de la residencia o nacionalidad de quien la -- obtiene. No obstante, los residentes disponen de un conjunto de medidas unilaterales y bilaterales para obviar el problema de la doble imposición internacional. Por ejemplo, -- los residentes suelen disponer de créditos fiscales por los impuestos de análoga naturaleza y significación a los nacionales abonados en el extranjero en función de las rentas obtenidas, aunque con ciertas limitaciones establecidas a partir de la cuantía de impuestos que habría que pagar por el impuesto sobre la renta neta obtenida en el exterior. Las -- medidas de carácter bilateral se concretan en los Convenios para evitar la doble imposición entre países que se funda--mentan en Convenios-marco (OCDE, ONU ...). Sin embargo, aún se está muy lejos de conseguir la plena neutralidad fiscal en el impuesto sobre la renta a nivel internacional entre -- países desarrollados ya que existen problemas enormes de interpretación y reparto de objetos y bases imponibles entre países.

El impuesto progresivo sobre el gasto exige la discusión de las principales cuestiones internacionales derivadas de la transición desde el IR al IPG. En principio, -- aunque la definición de residencia es complicada para cualquier legislación fiscal, si se acepta el criterio de residencia a nivel internacional, éste sería el más adecuado a la hora de aplicar un IPG:

- . Todos los ingresos, con independencia de su fuente, serían incluidos como entradas.
- . La inversión y el ahorro serían deducibles tanto si se realiza en el interior como en el extranjero.
- . El consumo se gravaría con independencia de donde se --- efectúe.
- . No habría necesidad de ningún sistema de crédito fiscal para eliminar la doble imposición, y
- . La estructura tarifaria progresiva se aplicaría sobre la totalidad del consumo a nivel mundial.

Pero, siendo realista, el camino hacia una armonización fiscal internacional en este sentido sería difícil y se haría lentamente. En concreto, algunos países importadores netos de capital difícilmente renunciarían a aplicar un IR en función del criterio de la fuente. Por ello, es necesario valorar las complicaciones derivadas de la aplicación de un IPG en un sistema fiscal cuando los países de su entorno mantienen un sistema de base renta. La aplicación de este impuesto en un país rodeado de otros que utilizan un sistema de imposición sobre la renta origina una serie de problemas a resolver y que se refieren a tres temas fundamentales:

- . El tratamiento del consumo realizado en el exterior y el tratamiento de no residentes.
- . La circulación internacional de flujos financieros (rendimientos de inversiones exteriores).
- . La circulación internacional de personas (emigración e inmigración).

5.1.- Tratamiento del consumo exterior y tratamiento de no residentes.-

En cuanto al primer tema (consumo exterior), la decisión de personalizar el impuesto sobre el gasto aplicando una tarifa progresiva significa que los residentes del país con un sistema IPG serían gravados por la totalidad de su gasto con independencia de que éste se efectúe en el interior o en el extranjero.

En cuanto al tratamiento de no residentes, no parece adecuado para el país IPG eliminar la imposición sobre la renta para personas físicas no residentes o sociedades extranjeras, o el sistema de retención (imposición mínima) sobre los rendimientos obtenidos por no residentes, al menos hasta que se obtengan compensaciones con relación a la renta de los residentes obtenidas en el extranjero, a modo de tratamiento recíproco. El mantenimiento del IR como fórmula de retención sería imprescindible ya que no habría ninguna manera efectiva de controlar su ahorro y desahorro y, por tanto, efectuar el ajuste necesario del impuesto sobre el gasto respecto de su renta imponible.

Según el informe Meade⁽⁴⁷⁾, la línea divisoria entre las personas cubiertas por el régimen de tributación del gasto y las que siguiesen bajo el régimen de IR podría basarse en la residencia ordinaria. A estos efectos, el IPG se aplicaría sobre contribuyentes que permaneciesen de forma más o menos definitiva en el país IPG, por ejemplo, aquellos que superen los tres años de residencia, no dependiendo de que el contribuyente estuviese presente fiscalmente en algún año específico. En consecuencia, el sistema de imposición mínima o de retención para personas y entidades no residentes debería mantenerse hasta que no se produzca la renegociación de los tratados de doble imposición. Las personas no residentes ordinarias en el país IPG no pagarían el impuesto sobre el gasto sino un impuesto sobre las rentas de la inversión obtenidas en éste y la renta del trabajo por servicios efectuados en este país. La retención del

sistema IR aplicado a contribuyentes extrajeros es sencillo - con relación a las rentas del trabajo y respecto a las rentas corrientes de capital mobiliario: intereses y dividendos. --- Sin embargo, se plantea un problema cuando un extranjero participa en actividades empresariales no societarias en el país - IPG. Evidentemente, no habría posibilidad de eximir las cantidades invertidas en el IPG; la solución operativa sería la de permitir cierta "desgravación" por las cantidades retiradas - de la inversión contra el IR pagable en el ejercicio de obtención de rentas. Un problema adicional se refiere al hecho de que un sistema de retención no aplica sistemas de depreciación económica. Si un residente extranjero que invierte en activos amortizables no recibe ninguna deducción por el coste - de adquisición, deberá compensarla vía amortización. Lo anterior hace previsible que para las personas físicas no residentes que realicen actividades empresariales sea necesario mantener un sistema completo (régimen común) de IR con depreciación económica y un método de gravamen de las ganancias de capital para los inversionistas extranjeros en empresas no societarias del país IPG.

5.2.- Estructura fiscal y circulación internacional de capitales.-

Para determinados autores⁽⁴⁸⁾, el tratamiento de las rentas de las inversiones exteriores en un IPG no sería radicalmente diferente al tratamiento en un IR. En principio, en un IPG también deberían existir un conjunto de normas que permitan compensar los impuestos extranjeros abonados por la renta obtenida en el exterior a través de la exención de ciertas rentas o el establecimiento de créditos fiscales por el impuesto pagado. Sin embargo, el tratamiento correcto de los rendimientos de la inversión exterior de un contribuyente de país IPG es más dificultoso.

Comparando los efectos de la estructura fiscal sobre el movimiento internacional de capitales y considerando dos países que aplican un sistema IPG y un sistema IR. Si el país -- IPG extiende su exoneración fiscal al ahorro que se invierte en el extranjero, esto equivale a reducir el impuesto sobre el rendimiento de esta inversión extranjera⁽⁴⁹⁾. La solución
..../...

es clara, en el país IPG se debe negar la desgravación por doble tributación internacional para el rendimiento de la inversión extranjera. Si se conceden estas desgravaciones se estará concediendo un subsidio fiscal a la inversión en el extranjero. Si se niega esta desgravación se produce un tratamiento asimétrico de la inversión en el extranjero. -- Así, la persona que ahorra en el país IPG obtendrá:

- 1.- Un rendimiento para su ahorro igual a la tasa de rendimientos antes de impuestos de la inversión física o financiera, si invierte en un país IPG.
- 2.- Un rendimiento para su ahorro igual a la tasa de rendimientos después de impuestos extranjeros de la inversión física que financiase su ahorro, si invierte en un país IR.

En consecuencia, si el país IPG negara la desgravación fiscal de la inversión o del rendimiento se daría un incentivo para que el ahorro del país se invirtiese en el mismo; sin embargo, este incentivo no sería consecuencia de algún tipo de discriminación, sino del estímulo al ahorro que supone aplicar el IPG en el país. Lógicamente, este efecto de be valorarse considerando la estrategia comercial internacional del país. Desde el punto de vista estrictamente nacional, la rentabilidad de la inversión interna debe ser su perior, para una rentabilidad antes del impuesto idéntica, a la de la inversión exterior. Desde una perspectiva más am plia, deben valorarse variables externas tan importantes co mo son: (1) la apertura de nuevos mercados internacionales a las exportaciones, (2) la inversión en recursos naturales y fuentes que abaraten importaciones, sin olvidar las venta as internas derivadas de proyectos de inversión que permitan mejorar la productividad y promoción industrial del --- país. Como señala el informe Meade⁽⁵⁰⁾, el país IPG estaría justificado al subvencionar la inversión en el extranjero a través de la concesión de desgravaciones, sólo si los beneficios indirectos derivados del aumento de la inversión en el extranjero excediesen los producidos por la inversión in

terior por encima de la cuantía de la subvención.

No hay que olvidar un efecto grave, desde el punto de vista internacional, derivado de la tendencia a igualar -- rentabilidades entre países con independencia de la estructura impositiva. La rentabilidad del país IPG antes de impuestos irá disminuyendo, producto de la tendencia a invertir en este país, hasta el punto en que se iguale con la rentabilidad después de impuestos del país IR. El corolario es que el país IPG está sufriendo, en forma de menor recaudación, el impuesto establecido en el país IR. La solución es difícil y consiste en que el país IR internalice sus impuestos, soportando su propio impuesto sobre la inversión de capital del país IG en el país IR a través de exenciones, lo cual supondría introducir un agravio comparativo con relación a los ahorradores inversores nacionales de país IR. La solución óptima, evidentemente, sería la de habilitar un régimen universal de imposición sobre el gasto. Hasta que se pueda alcanzar ésto, se producirá:

- . Un incentivo a invertir en el país IPG.
- . Una pérdida de recaudación en el país IPG como consecuencia de las diferentes rentabilidades de la inversión en ambos países.

Un razonamiento básico para negar la desgravación de la inversión en el extranjero es aplicable al impuesto sobre sociedades tipo flujos de fondos.

Otro aspecto se refiere a la integración del IPG y -- del impuesto sobre Sociedades a nivel internacional. Si se adopta un IPG a nivel individual y ello conlleva la desaparición del impuesto sobre Sociedades, una cuestión fundamental es ¿qué ocurre con los créditos fiscales relacionados con la renta obtenida por filiales de empresas nacionales?. Lo lógico es que éstos sean utilizados por los accionistas nacionales, pero ésto supone una complejidad enorme en cuanto a la fijación del límite de deducción que depen-

de del tipo medio de gravamen aplicable al individuo. Nótese que el tipo medio de una sociedad suele estar fijado, mientras que el tipo medio del individuo depende de la tarifa y de la base imponible del mismo. Además, habría que tenerse en cuenta otras consideraciones en cuanto al tratamiento -- fiscal de las rentas internas y externas:

- . Si la renta interior que se reinvierte queda exenta de -- gravamen, en consecuencia no debería existir ningún crédito fiscal sobre los beneficios no distribuidos.
- . La renta interior se gravaría sobre una base de flujos de caja, por ello, la renta exterior debería gravarse con el mismo criterio.
- . Los beneficios distribuidos por sociedades a accionistas individuales deberían ser reducidos por los impuestos sobre la renta pagados. Si, además, se permite un crédito fiscal por los impuestos exteriores sobre la renta gravada, la inversión extranjera sería favorablemente discriminada en contra de las inversiones interiores.

Con el fin de mantener la neutralidad entre inversión interna y externa, sería necesario acumular la renta exterior incluidos los impuestos pagados y, posteriormente, deducir los impuestos en la base del IPG. Ello garantizaría la neutralidad con independencia del tipo impositivo sobre la renta del país de origen y del tipo medio de gravamen -- del inversor individual, suponiendo que los rendimientos de la inversión en ambos países son idénticos. Si el sistema -- fiscal del país de origen de las rentas se apoya en el IPG, no habría necesidad de crédito fiscal o imputación para garantizar la plena neutralidad de las inversiones internas y externas.

Hay autores que argumentan que la imputación más crédito fiscal, de hecho, considera a los impuestos extranjeros sobre los beneficios societarios como un sistema de retención del IPG y que los impuestos extranjeros no deberían -- ser imputados ni acreditados con respecto a las inversiones

extranjeras ya que cualquier reducción en los rendimientos de la inversión exterior se debería a decisiones del país extranjero sobre aplicar un IR o un IPG. Este argumento sugiere la negativa de permitir cualquier crédito fiscal sobre la renta obtenida en el extranjero. En mi opinión, la solución más sencilla para evitar discriminaciones entre rentas exteriores e interiores al aplicar un IPG sería:

- . tratar cualquier fuente de renta por inversiones extranjeras sobre una base de flujos de caja, e
- . imputar y acreditar los impuestos sobre la renta extranjera en los accionistas o bien, negar cualquier fórmula de crédito fiscal por rentas procedentes del exterior.

5.3.- Estructura fiscal y circulación internacional - de personas.-

Hay un conjunto de variables que producen diferencias en los rendimientos netos (productividad, tipos de intereses...) pero que tienen una incidencia mínima en los movimientos internacionales de personas. No obstante, la estructura fiscal diferente sí puede ser una variable determinante de los mismos. Estos movimientos pueden realizarse, básicamente, en un contexto IPG, a dos niveles: (1) con el fin de disfrutar de desgravación sobre el ahorro y (2) para evitar el impuesto sobre el desahorro.

A.- Inmigración para disfrutar de la desgravación sobre el ahorro.-

Dado que en un país IPG se podría practicar la deducción de la inversión realizada en un conjunto de activos - registrados, habría un cierto incentivo fiscal para que las personas emigren del país IR al país IPG a fin de gravar - sus ingresos bajo un régimen de IPG, siempre y cuando - - deseen ahorrar. Debido a la deducción de los activos registrados, sería necesario que el inmigrante practicara -- una correcta declaración tanto de activos registrados como no registrados⁽⁵¹⁾. Asimismo, se deberían establecer normas restrictivas para cerrar un cauce de elusión fiscal -- consistente en la utilización de activos no registrados para adquirir activos registrados en momentos posteriores a

../...

la inmigración ya que, de otra forma, los inmigrantes podrían consumir con recursos importados sin pagar el correspondiente IPG.

El informe Lodin⁽⁵²⁾ propone el registro del patrimonio neto poseído en el momento de la entrada en el país -- IPG, de la misma naturaleza que el que se solicitaría al comienzo de la aplicación del IPG. Esto no sería difícil en aquellos países que aplican algún sistema de imposición sobre el patrimonio neto. Dado que el principio de tributación sería el de la residencia efectiva, la inclusión en el sistema no se producirá hasta que se pueda considerar la inmigración como permanente.

Para los inmigrantes temporales parece deseable que éstos no se introduzcan en el sistema IPG aunque sin cerrar la posibilidad de acceso voluntario al sistema cuando el volumen de las inversiones realizadas por el no residente definitivo así lo aconsejen. En el caso de no aplicar el sistema IPG sería imprescindible, en línea con lo comentado más arriba, que la renta obtenida por una persona no residente se gravase a través de un sistema de retención o por un impuesto progresivo sobre la renta con efectos recaudatorios similares a los del IPG para residentes. En cuanto al límite temporal para establecer la separación entre residentes y no residentes, se podría aplicar este procedimiento en el caso de todos los inmigrantes durante un periodo transitorio (p.e. 3 años) a partir del cual se le incluiría obligatoriamente en el sistema IPG.

Como señala el informe irlandés (53), si se considera deseable para los intereses nacionales atraer a emigrantes con fuertes recursos financieros y patrimoniales, este sistema de tratamiento de los activos sería imprescindible para no penar la importación de capitales; además, para profundizar en este efecto, se podría retirar cualquier restricción para la conversión de activos en recursos finan--

cieros consumibles libres de impuestos.

B.- Emigración para evitar el impuesto sobre el desahorro.

El problema de la emigración es significativamente más grave que el de la inmigración. La introducción de un IPG - supondría un incentivo enorme para que las personas abandonen el país IPG cuando tengan la intención de desahorrar, - aplicando el patrimonio previamente acumulado. Para resolver este problema, se plantean dos temas: (1) cómo calcular el gravamen equitativamente y, (2) cómo asegurar que el impuesto se pague antes de abandonar la soberanía fiscal del país IPG.

Con respecto al primer tema, el informe Meade sugiere la eliminación del beneficio fiscal al ahorro previamente - concedido al contribuyente, pero no en función de las desgravaciones de las declaraciones anteriores ya que éstas -- omiten el incremento en el valor de los activos poseídos -- por el contribuyente. Se propone la aplicación de un impuesto especial sobre emigrantes con objeto de recuperar la deducción previamente disfrutada cuando los contribuyentes - dedujeron por ahorro. La base del impuesto se obtendría a - partir de:

- (1) una declaración donde se valoren todos los activos previamente descontados en el cálculo del IPG.
- (2) el valor ajustado por inflación, de los activos en la - fecha en que entra en vigor el IPG, y
- (3) el valor ajustado por inflación, de donaciones y legados acogidos a la exención del IPG sujetos a imposición sobre transmisiones. Se necesitaría un ajuste adicional si el contribuyente fuese previamente un inmigrante.

En cualquier caso, sería necesario algún sistema de -- promediación dada la cuantía del patrimonio que, en algunos casos, se puede exportar. Dada la complejidad de esta fórmula, se propone un impuesto especial de carácter patrimonial sobre el valor total de los activos del contribuyente en la fecha de emigración. El profesor Lodín propone una fórmula

similar pero más operativa, basada en el arraigo que en Suecia tiene el impuesto anual sobre el patrimonio neto, reconociéndose que este problema no sería grave si el país IPG aplicase algún sistema de imposición patrimonial global. Según una estimación media, tal impuesto no necesitaría superar el tope máximo del 40 o 50 % de la cantidad total ahorrada.

Con respecto al segundo tema, esto es, como asegurar el pago de un impuesto de salida, mientras continúe el control de cambios, sus procedimientos podrían modificarse a fin de asegurar el pago en la mayoría de los casos. Administrativamente, no se podría expatriar el capital hasta que no se justifique ante la Oficina de Control de Cambios (Dirección General de Transacciones Exteriores) el pago del impuesto o se garantice el mismo. En el caso de una emigración definitiva, aunque en un régimen IPG la ganancia de una emigración fraudulenta de capital podría ser algo mayor que en el sistema impositivo actual, no parece seguramente probable que hubiera un aumento considerable en el número de personas preparadas para tomar medidas criminales para evadir su deuda tributaria emigrando, respecto a los existentes en el sistema fiscal actual. En este punto, M. Graetz⁽⁵⁴⁾ considera que es imposible, en principio, conocer de que manera el cambio de un IR a un IPG induciría a los ciudadanos del país IPG a emigrar. En un sentido, los problemas de evasión serían menos importantes con un IPG por cuanto, con un IR, un contribuyente solo necesita trasladar el capital hacia paraísos fiscales para eludir el impuesto, pero con un IPG debería exigirse la residencia efectiva para beneficiarse de la exoneración del ahorro en el país IPG. Si el problema de la emigración no se considera relevante en la realidad, podrían evitarse sistemas de compensación tan sofisticados como los propuestos por el informe Meade.

En cuanto a la emigración temporal, se podría aplicar un procedimiento consistente en el cálculo del impuesto a satisfacer, pero conceder una posposición del pago siempre

que el contribuyente ofrezca una garantía bancaria por la cuantía del impuesto o que el empresario, en el caso de - trabajadores por cuenta ajena, responda de las obligaciones tributarias. La posposición sería por un periodo concreto, y sería exigible si el contribuyente no vuelve al país IPG, aunque si vuelve se le aplicaría el sistema general, cancelando las medidas tributarias anteriores.

5.4.- Cuestiones generales.-

Un giro desde un sistema IR a un IPG supone, -- en conclusión, la modificación de las relaciones internacionales incrementando las posibilidades de utilizar las transacciones reales y financieras internacionales para - eludir la imposición, así como incentivos adicionales para emigrar o inmigrar.

- . El IPG se aplicaría solo a los residentes del país sobre una base que incluiría el consumo mundial.
- . Se podría permitir una desgravación por los impuestos - sobre la renta pagados en el exterior, aunque sería muy complicado articular una fórmula de crédito fiscal operativa y sencilla.
- . Para no residentes, la base imponible continuaría siendo la renta procedente de las fuentes del país IPG.
- . El impuesto sobre sociedades sería eliminado tanto para sociedades nacionales y extranjeras. Con el fin de gravar los beneficios de los inversores no residentes, se perfeccionaría un "sistema de retenciones en la fuente" sobre dividendos e intereses, aunque sería más difícil gravar los beneficios no distribuidos retenidos por las sociedades del país IPG.
- . La existencia de deducciones por inversiones en el extranjero no controlables por el país IPG permitiría a - los contribuyentes aplicar el rendimiento y la devolución de la inversión sin ninguna tributación. En consecuencia, sería necesario controlar los flujos financieros interiores y exteriores o, alternativamente, no permitir las deducciones por inversiones en países con los

cuales no exista acuerdo de intercambio de información fiscal.

- . En la emigración, impuestos sobre el capital exportado y una definición amplia del criterio de residencia podrían moderar la tendencia a emigrar, aunque a costa de un incremento de la complejidad del tributo.
- . En la inmigración, también habría que declarar los activos importados con objeto de evitar la elusión del impuesto por conversión de activos exentos en recursos financieros susceptibles de ser consumidos libre de impuestos.
- . Por último, la exención de las inversiones realizadas en el país IPG incrementaría el atractivo a invertir en el país IPG originando un flujo financiero internacional favorable que podría ser cuestionado por otros países, lo que originaría una revisión de los Tratados de doble imposición internacional signados por el país -- que aplica el IPG.

6.- ASPECTOS DERIVADOS DE LA TRANSICION DE UN IR A UN IPG.-

La transformación de la estructura fiscal desde un modelo de IR a un modelo de IPG exige un conjunto de consideraciones sobre la transición, ya que la misma va a provocar modificaciones sustanciales y repentinas en los flujos de renta futura de los contribuyentes, así como en la riqueza acumulada actual. En términos generales, los cambios afectarán de forma diferente en función del tramo de renta del contribuyente:

- Para los contribuyentes de rentas reducidas cuya propensión media y marginal al consumo es elevada, la base imponible de un IPG debe ser más cuantiosa que con un IR. No obstante, se pueden regular los tipos impositivos -- efectivos y las exenciones de manera que se pueda eliminar el posible incremento en la tributación.
- Para los contribuyentes de rentas intermedias, cuya renta y consumo se encuentran muy correlacionadas, la tran

sición desde un IR hacia un IPG no debe suponer una modificación sustancial de sus cuotas tributarias.

Es evidente que para ambos grupos de contribuyentes, repito en términos generales, no serán necesarias reglas de transición excepcionales.

- Sin embargo, hay un conjunto de contribuyentes, que no -- tienen que corresponder necesariamente con los de rentas más elevadas, a los que se les plantea una doble disyuntiva:

a) La introducción de un IPG puede modificar las expectativas futuras de renta alterando la secuencia temporal de rendimientos y originando ganancias o pérdidas inesperadas debidas al cambio. Supongamos el caso de personas que han invertido considerando un beneficio fiscal dado en la legislación del IR que desaparece al implantar el IPG. Es necesaria, en consecuencia, una normativa transitoria para minimizar las pérdidas injustas o las ganancias inesperadas de aquellos sujetos cuyas decisiones de inversión estaban influenciadas por las -- disposiciones de la legislación actual.

b) El tratamiento del consumo realizado a partir del capital acumulado bajo el IR, esto es, el caso de personas que han acumulado patrimonio a partir de renta gravada y que aplican ese patrimonio a partir de la entrada en vigor del IPG. Sin olvidar el tratamiento de los créditos contraídos con el sistema vigente de IR.

El tema de la eficiencia, formulado en los términos del punto a) anterior, exige que los cambios radicales en la legislación fiscal sean adoptados en aras a minimizar las pérdidas de aquellas personas que planificaron sus actuaciones con la expectativa de que la normativa no sería modificada. El informe del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos⁽⁵⁵⁾ identifica dos problemas que en este ámbito necesitan de reglas especiales de transición:

- i) la traslación que ocurre cuando las variaciones en la normativa fiscal afectan a la renta obtenida en el pasado pero todavía no sujeta a gravamen, así como la aplicación de deducciones y créditos fiscales no utilizados en años anteriores.
- ii) los cambios en el precio de los activos que se producen cuando los cambios en la legislación alteran la corriente esperada de rendimientos netos de impuestos derivados de una inversión realizada en el pasado fiscal.

En estos casos, se produce una modificación de la riqueza relativa del contribuyente debido a la revisión fiscal.

En general, el informe adopta una política de exoneración de la nueva normativa (grandfathering) para proteger a aquellos contribuyentes que tienen algún tipo de problema de traslación o de cambio en los precios. Existe una segunda alternativa; si se acepta que no existen razones de eficiencia o de equidad para exonerar de la nueva normativa aunque la magnitud de los cambios sea importante, el impacto debería ser reducido a través de la aplicación sucesiva en varias fases o ejercicios fiscales del sistema.

Aunque los efectos sobre el contribuyente suelen ser idénticos, por razones didácticas conviene repasar los efectos de la transición sobre la eficiencia concretada en la posible distorsión de los mercados de capitales y los efectos de equidad plasmados en el comportamiento de la riqueza acumulada derivado de los cambios en la legislación fiscal.

6.1.- Los efectos de la transición en el mercado de capital.-

Antes de la fecha efectiva de entrada en vigor de la nueva normativa existiría un incentivo para la ven-

../...

ta de activos registrados con el fin de poseer activos no registrados en esa fecha, para después vender éstos y comprar activos registrados que son susceptibles de compensación en el IPG. Además de problemas de equidad que se analizarán más adelante, estos cambios causarían pérdidas -- inaceptables de recaudación y una enorme inestabilidad en el mercado de capital.

Después de la introducción del IPG se produciría una modificación radical en la demanda desde los activos no - registrados a los registrados⁽⁵⁶⁾. El efecto de este cambio en los mercados financieros dependerá de:

- * Las fórmulas de financiación de la pérdida de recaudación fiscal por parte del Gobierno.
- * Grado de sustitución entre los diversos activos registrados y no registrados.

Pero, además, es probable que el cambio del sistema fiscal no fuese totalmente inesperado. Es probable que -- surgieran distorsiones en el mercado de capitales derivadas del "efecto anuncio". En cuanto que se anticipase el cambio, existiría un incentivo para cambiar de activos -- que se esperase se iban a mantener como registrados a activos que se supusiesen no registrados. La venta de activos registrados motivaría una caída de precios y una alternativa subida de precios de los activos no registrados. Si las autoridades desearan compensar los efectos deflacionarios de un descenso en el precio de activos financieros estratégicos (p.ej. obligaciones, acciones) tendría -- que adoptar una política expansiva. Esta política aumentaría la pérdida de recaudación fiscal ya que profundizaría el efecto negativo de traslación directa e inducida de activos registrados y no registrados antes y después de la fecha efectiva.

Para mitigar estas distorsiones, así como para proteger a los contribuyentes de los efectos redistributivos -

originados por los cambios en los precios de los activos, el informe del Tesoro USA (1.977) y el Profesor Lodin recomienda que, en la implantación de un IPG, todos los activos existentes sean considerados como "activos con impuesto adelantado"⁽⁵⁷⁾; en otras palabras, los activos poseídos en la fecha efectiva no tributarían sobre una base de flujos de caja y, por tanto, se excluirían de las valoraciones a efectos de la determinación de la base de un IPG. Para evitar los "efectos redistributivos negativos", el informe del Tesoro recomienda que en un periodo de 10 años a ciertos contribuyentes se les exija calcular la cuota tanto del IR como el IPG pagando la cuota mayor. -- Asimismo, sugiere que este sistema sea limitado a aquellos contribuyentes cuya renta bruta ajustada supere en torno a los 20.000 \$. Cualquier ganancia de capital no realizada se sujetaría al IR al final del periodo transitorio de 10 años. El informe Meade⁽⁵⁸⁾ también recomienda un periodo de 10 años, durante el cual el impacto total del ajuste del impuesto sobre el gasto sería aplicado gradualmente: en el primer año, la base imponible sería la renta -- más una décima parte del ajuste del impuesto al gasto⁽⁵⁹⁾; en el segundo, dos décimas partes del ajuste del IPG hasta llegar al pleno funcionamiento en el décimo año. Una medida alternativa para favorecer la transición consistiría en facilitar una deducción fiscal a los contribuyentes que mantengan activos en la fecha efectiva de entrada en vigor. Esta deducción vendría prefijada aunque variaría en función del patrimonio y edad del contribuyente para -- asegurar que los contribuyentes con elevado patrimonio no eludan indefinidamente el pago del IPG simplemente por el hecho de haber abonado el IR en el pasado.

6.2.- El problema de la riqueza acumulada después del pago del IR.-

Uno de los problemas de la transformación del sistema hacia un IPG es el de la equidad.

Ciertos contribuyentes se verían penalizados como --

consecuencia de la transición de un IR a un IPG. Ello es - debido a que los ahorros realizados antes de la fecha efectiva y aplicados con posterioridad serían, a menos que se les dotase de cierta deducción, gravados dos veces. En consecuencia, cualquier ahorro acumulado con la idea de financiar grandes consumos futuros se vería penalizado. Por contra, ciertos contribuyentes mejorarían su situación, por ejemplo, en el caso de que el consumo se realice antes de la transición y se financie con créditos a devolver con -- posterioridad a la fecha efectiva.

En mi opinión, los problemas de equidad en la transición se han exagerado. Si fuese objetivo prioritario de -- cualquier reforma fiscal no modificar la situación relativa de los contribuyentes antes y después del cambio, difícilmente se podría acometer cualquier cambio del sistema -- fiscal. Problemas de equidad también existirían si se produce cualquier cambio en el peso relativo, por ejemplo, de la imposición directa e indirecta como ha ocurrido en nuestro país con la implantación del IVA. Cualquier modificación en la estructura del sistema favorecerá a ciertos contribuyentes y penalizará a otros. Sin embargo, aún manteniendo que, salvo que los efectos sobre la equidad sean -- significativos, no sería necesario introducir medidas adicionales de transición, se proponen un conjunto de actuaciones tendentes a disminuir los efectos de la transición sobre la riqueza acumulada.

Sería posible permitir algún tipo de deducción para -- evitar la doble imposición de los ahorros realizados antes de la implantación de un IPG con el fin de permitir el consumo de la riqueza acumulada sin incurrir en una nueva -- obligación fiscal así como evitar la exención de las amortizaciones de créditos o préstamos realizados antes de la fecha efectiva. Esta medida tendría un doble aspecto positivo:

- a) prevenir la posible elusión fiscal en la fase de transición
- b) evitar los cambios en las pautas o esquemas de comportamiento del consumo por razones fiscales.

Existen numerosas fórmulas que permiten la deducción por el ahorro acumulado, sin embargo, tanto el Informe --- Lodin como el First Report Irlandés⁽⁶⁰⁾ destacan tres fórmulas que vamos a comentar y desarrollar. Las tres fórmulas exigen un registro del patrimonio neto inicial del contribuyente basado en la propia declaración debidamente por menorizada. Ello no sería difícil si la estructura tributaria del país aplica algún tipo de imposición sobre el patrimonio neto aplicando los criterios valorativos del mismo para desarrollar el registro. Desde un punto de vista operativo, la ocultación de los ahorros no tendría mayor significación ya que es indiferente que la deducción se aplique en el ejercicio de transición o posteriores. No habría, en consecuencia, razones para ocultarlo para obtener posteriores deducciones.

Por su parte, la verificación de los créditos contratados y vivos para el contribuyente tampoco tendrían mayor importancia:

- a) Por un lado, si el contribuyente no declara los créditos, éstos deberán permanecer ocultos indefinidamente - ya que, en caso contrario, su afloración atraerá la --- obligación fiscal en el IPG como nuevos créditos o préstamos recibidos.
- b) Por otro, si el contribuyente oculta indefinidamente los créditos no podrá compensar en la declaración del IPG - las cantidades destinadas a la devolución o amortización del crédito.

La neutralidad en la fase de transición, tanto desde la perspectiva de los activos como desde la de las obligaciones fiscales, significa que no se deben crear esas ga-

nancias o pérdidas fiscales modificando la estructura de - consumo o de capital en el periodo anterior o posterior a la fecha efectiva. La cuestión principal consiste en determinar que volumen de consumo ha sido financiado con renta obtenida con anterioridad a la fecha efectiva.

Las normas de transición no deben favorecer el consumo o el incremento de ahorros antes de la introducción del nuevo sistema, así como favorecer el incremento de los activos no registrados, especialmente el dinero en metálico.

El problema de adecuar los ahorros existentes de manera que no tributen si se consumen y asegurar que la amortización de créditos no sirva para reducir la base imponible del IPG puede ser conseguido por cualquiera de los tres métodos siguientes:

A) Método del patrimonio bruto.-

Con este método se establece el valor acumulado de -- sus activos que tengan la naturaleza de ahorros y la cuantía de las deudas contraídas y vivas. Mientras que los ahorros brutos se mantienen por encima del nivel inicial, --- cualquier nuevo ahorro o desahorro se consideraría a efectos de determinar la obligación fiscal. Del mismo modo, -- los nuevos créditos serían acumulados a la base y las amortizaciones deducibles siempre y cuando el valor de las deudas agregadas no se reduzca por debajo del nivel inicial.

La aplicación del ahorro preexistente (esto es, cuando los ahorros brutos caen por debajo de los que existían en el momento del cambio) no implicaría sujeción al impuesto. Asimismo, la devolución de los créditos preexistentes no conllevaría derecho a deducción. Un ejemplo permitirá comprender el sistema:

../...

| | |
|--|-----------------|
| . Valor inicial del patrimonio bruto considerado ahorro en fecha efectiva del cambio | 3.000.000.-pts. |
| . Deudas contraídas vivas en fecha - efectiva | 2.000.000.- " |
| . Ahorro del ejercicio 1 | 500.000.- " |
| . Deudas contraídas ejercicio 1 | 200.000.- " |
| . Desahorro del ejercicio 2 | 1.000.000.- " |
| . Devolución créditos en ejercicio 2 | 800.000.- " |

| | <u>Declaración ej. 1.</u> | <u>Declaración ej. 2.</u> |
|----------------------------|---------------------------|---|
| * Acumulable a | | |
| Base imponible ... 200.000 | | (1.000.000-500.000)=500.000 |
| * Deducible de | | |
| Base imponible ... 500.000 | 200.000→ | Compensable devol. crédito ej. 1. |
| | 600.000→ | No compensables - (sin derecho a deducción) |

Con este método, los problemas de control son muy sencillos si existe un control y seguimiento del patrimonio, puesto que sólo una exageración del patrimonio inicial puede producir ganancias impositivas de importancia. Sin embargo, las inexactitudes en la declaración de deudas lleva su propia penalización como indicamos antes.

B) Método del patrimonio neto.-

Con esta fórmula, el patrimonio neto del contribuyente se establece en el momento del cambio. Si este patrimonio neto cae por debajo del nivel inicial, el consumo no implica obligación fiscal. De otra manera, los cambios en el patrimonio neto serían tratados de acuerdo con las nuevas normas.

Si el patrimonio neto es negativo al inicio no obtendrá deducción por los reembolsos cuando disminuya su deuda neta. Mientras su deuda neta siga por encima del nivel inicial, -- todos los cambios en el patrimonio son tratados de acuerdo con las nuevas reglas.

Este método exige mayores cuidados que el anterior; no solo es importante que el activo no sea exagerado, sino -- también que la cuantía de las deudas no sea subestimada en la medida en que estén afectados préstamos personales. Si -- esto ocurre, el patrimonio neto será demasiado grande ofreciendo la posibilidad de un desahorro libre de gravamen excesivamente grande.

C) Método del crédito al impuesto.-

Si el contribuyente dispone de cierto ahorro en el momento de implantación del IPG, se puede establecer, a partir de la declaración del mismo en la fecha efectiva, un -- crédito fiscal igual a la cantidad resultante de aplicar un tipo impositivo medio sobre la cuantía del ahorro. El contribuyente podría utilizar el crédito para compensar total o parcialmente las obligaciones fiscales del desahorro realizado en ejercicios posteriores. El siguiente ejemplo permitirá comprender el funcionamiento:

| | |
|--|-------------------|
| . Valor inicial del patrimonio | |
| neto (P_B - Deudas) | 5.000.000.- |
| . Tipo medio establecido | 20 % |
| . Crédito fiscal compensable - | |
| después de fecha efectiva $5.000.000 \times 0'2 = 1.000.000.-$ | |
| . Base imponible IPG (Ejercicio 1) | |
| Rentas corrientes | 800.000.- |
| (+) Desahorro | 600.000.- |
| (-) Crédito fiscal | <u>(600.000)-</u> |
| | 800.000.- |
| . Pendiente de compensar en ejercicios sucesivos | 400.000.- |

Del mismo modo, en el caso de deudas netas, el contribuyente sería adeudado con una cuota tributaria que podría ser compensada con ahorro futuro o devolución de préstamos en la forma recogida en el siguiente supuesto:

| | |
|---|------------------|
| . Valor inicial del patrimonio neto | (2.000.000).- |
| . Tipo medio establecido | 20 % |
| . Débito fiscal compensable $2.000.000 \times 0'2$.. | 400.000 .- |
| . Base imponible IPC (ejercicio 1) | |
| Rentas corrientes | 1.000.000.- |
| (-) Ahorro ejercicio | (600.000)- |
| (+) Débito fiscal | <u>300.000.-</u> |
| | 700.000.- |
| . Pendiente de pago en ejercicios -- | |
| sucesivos (400.000 - 300.000) | 100.000 .- |

Este método, que es muy similar al método del patrimonio neto, tiene la ventaja que el periodo transitorio puede ser considerablemente más corto. No obstante, sería necesario fijar un periodo máximo de compensación o pago de las cantidades acreditadas o adeudadas, y exigir que siempre que haya base imponible susceptible de compensación este crédito o débito se aplique en su totalidad para reducir al máximo el periodo de transición.

Ninguno de los métodos hasta aquí reseñados tendrían por qué ser usados tras el fallecimiento del contribuyente. Los herederos pueden plenamente afrontar la nueva normativa ya -- que no existe razón para estimar hasta qué punto el fallecido ha sido gravado por sus ahorros y no gravado por sus préstamos.

Por supuesto, la introducción de un IPC puede realizarse sin normas transitorias, en cuyo caso cualquier forma de consumo después de la implantación del nuevo impuesto sería tratada de forma idéntica. Repito que en mi opinión este enfoque no debe causar serios problemas de equidad entre contribuyentes y evidentemente es la solución más sencilla desde el punto de vista administrativo. No por ello se ha obviado el análisis de métodos transitorios. Se han propugnado aquellos --- que:

- ofrecían los menores problemas administrativos.
- proveían de la mayor protección contra la elusión fiscal.

- y el menor efecto distorsivo sobre la actividad ---
económica.

6.3.- Síntesis de problemas y propuestas para evitar
redistribuciones no deseadas por la transición.-

El obstáculo principal para la adopción de un -
IPG se circunscribe a problemas redistributivos, tanto des-
de el punto de vista de la eficiencia como al de la equi-
dad. Como afirma M. Graetz⁽⁶¹⁾ "el problema básico, en am-
bos casos, consiste en que la riqueza real del contribuyen-
te podría modificarse como consecuencia de la revisión fis-
cal". El problema pues se circunscribe al tratamiento del
consumo realizado a partir del patrimonio acumulado bajo -
el IR. Existen tres soluciones genéricas, aunque cada una
de ellas con ciertos inconvenientes:

- . Gravar la riqueza acumulada.
- . Exención de la riqueza acumulada.
- . Exclusión parcial de la riqueza acumulada.

A) Gravamen de la riqueza acumulada.-

El patrimonio acumulado se gravaría cuando se consu-
me. Sin normas especiales de transición, el capital acu-
mulado se trataría de la misma manera que el patrimonio -
acumulado con posterioridad a la fecha efectiva. Ello per-
mitiría ampliar la base imponible de forma inmediata y,--
por tanto una estructura de tipos más reducida, aunque --
ello sería inequitativo y plantearía problemas de cumpli-
miento.

Todo el patrimonio existente en la fecha de entrada
en vigor de la nueva normativa debería estar registrado -
con la consideración de activo calificado. Con esta situa-
ción, los contribuyentes tendrían un enorme incentivo pa-
ra ocultar activos. Ello se podría lograr convirtiéndolos
en dinero o activos no registrados. De esta manera, estos
activos podrían introducirse en el nuevo sistema como aho-
rro o utilizarse para consumo libre de impuestos. Este --

problema sería temporal hasta que todos los activos se revelen, aunque la pérdida de recaudación y las inequidades que producirían serían ingentes.

Una solución radical para prevenir la acaparación monetaria se apoyaría en la introducción de un nuevo sistema monetario en la fecha de aplicación del IPG. Para prevenir el efecto con relación a cuentas exteriores sería preciso mantener y perfeccionar los controles de cambio internacionales.

Las personas que consuman su patrimonio acumulado serían gravadas, generalmente, dos veces: (1) cuando ahorran en un sistema IR a partir de la renta gravada, y -- (2) cuando consumen bajo el nuevo sistema IPG. Esto plantea problemas especiales para personas jubiladas o impedidas que realizan fuertes gastos de consumo y que realizaron sus previsiones de ahorro sin considerar la aplicación de un IPG. Alternativamente, los tenedores de créditos obtenidos con el sistema anterior gozarían de un beneficio inesperado: podrían deducir los intereses y la amortización del principal, sin haber incluido el crédito o préstamo previamente en la base imponible. Además -- de las soluciones ya comentadas y en línea con el método C) antes indicado, el informe del Departamento del Tesoro USA (1.984)⁽⁶²⁾ considera la posibilidad de facilitar a los contribuyentes de edad avanzada (en torno a la --- edad de jubilación: 60-65 años) una deducción especial -- durante los primeros ejercicios de aplicación del IPG. -- Esta deducción sería de una cuantía importante en el --- ejercicio de introducción del impuesto, pero iría paulatinamente reduciéndose en ejercicios sucesivos hasta desaparecer. Esto complicaría el sistema y siempre habría presiones políticas para mantener indefinidamente esta -- deducción perdiendo su función transitoria.

B) Exención de la riqueza acumulada.-

La riqueza acumulada con anterioridad a la fecha efectiva podría quedar exenta del nuevo impuesto. Si la riqueza acumulada en dicha fecha se considerase como no registrada, los ahorros no estarían sujetos a gravamen cuando se utilizan para consumo evitando el problema de la doble imposición. Sin embargo, este enfoque permitiría a los detentadores de elevado patrimonio en la fecha efectiva eliminar cualquier obligación fiscal en ejercicios sucesivos (posiblemente en generaciones) simplemente liquidando activos no calificados y adquiriendo activos calificados con derecho a deducción, reduciendo su obligación fiscal. La contabilización separada de activos antiguos y nuevos, requisito imprescindible para evitar el problema, complicaría la gestión y administración del tributo. Además, la reducción de la base impondría tipos marginales más elevados sobre el resto de la base imponible lo que provocaría que cualquier ganancia derivada de la implantación del IPG se retrasase en el tiempo.

C) Exclusión parcial de la riqueza acumulada.-

Solución intermedia consistente en que los contribuyentes dispondrían de una cantidad fija de consumo exento derivado del patrimonio acumulado. La solución para reducir los beneficios y pérdidas de transición se apoya en:

- 1.- Permitir una deducción fija y limitada de la riqueza acumulada a partir de la renta neta de impuestos y destinada a consumo libre de impuestos, y
- 2.- Permitir la deducción exclusiva de nuevos ahorros, aunque negando total o parcialmente las amortizaciones de crédito.

En este caso, el problema de transición se reduciría. Si existe alguna fórmula impositiva de control, p.ej. el --IPN, no sería difícil distinguir entre ahorro antiguo y nuevo, aunque sí se plantea un problema con relación a la impu

tación de la deducción cuando las unidades contribuyentes se modifican, que podría ser resuelto a través de alguna - regla especial de imputación. Reconociendo que todas estas fórmulas complicarían la gestión y administración del im-- puesto, esta no sería tan importante si se opta por una -- fórmula de exclusión parcial de la riqueza acumulada.

7.- TRIBUTACION COMPLEMENTARIA SOBRE EL CAPITAL: ALTERNA-- IIVAS.-

El modo de determinar la base imponible en un tributo sobre el gasto personal pone de manifiesto algunos problemas redistributivos de cierta gravedad. La exención del -- ahorro que conlleva la imposición sobre el gasto provoca - un incremento en la acumulación de capital, con lo cual se pueden incrementar las desigualdades de riqueza, teniendo en cuenta que la propensión al ahorro es superior para --- aquellos grupos con renta y patrimonio elevados. Para mantener ciertos efectos redistributivos será necesaria una - tributación sobre el capital. Además del objetivo ya comentado, la implantación de la imposición sobre el capital debería realizarse bajo las siguientes consideraciones:

- 1) El patrimonio produce beneficios a sus propietarios como son la independencia, seguridad e influencia, que di fícilmente desaparecen con el tiempo.
- 2) Deberá provocar una distribución más equitativa del patrimonio provocando, sobre todo, un incentivo a que los propietarios distribuyan sus fortunas por donación o le gando hacia personas menos ricas.
- 3) Mantener la distinción entre patrimonio heredado y ahor rado, considerando que el patrimonio heredado debe su frir una mayor imposición tanto por razones de equidad como de incentivación económica.

Los diversos informes y trabajos relativos a la aplicación del IPG, se decantan en función de dos alternativas de integración de las donaciones, herencias o legados en - el sistema IPG:

../...

- a) gravar las transmisiones como parte de la renta del receptor o gastos del donante en la base del IPG, aunque sin olvidar ciertos mecanismos de promediación para suavizar cuotas excesivamente altas.
- b) exclusión de la base imponible del IPG y sujeción a un régimen independiente de imposición sobre el capital, que podría circunscribirse a la aplicación de un impuesto sobre transmisiones de capital y/o un impuesto periódico sobre el patrimonio neto.

El informe Lodin⁽⁶³⁾ considera al IPN como instrumento básico de control de la declaración de un IPG. Dado que las deducciones por ahorro son permitidas en un impuesto sobre el gasto y todos los activos se consideran consumidos si no se demuestra documentalmente que han sido ahorrados, la introducción del IPG obliga a los contribuyentes a realizar una correcta declaración de su patrimonio neto. Por lo tanto, el IPN constituye un buen complemento del IPG apoyándose mutuamente. Su implementación dependerá de las funciones buscadas por el IPN:

- si su función es estrictamente de control, bastaría con --- aplicar el sistema con mínimo exento no muy elevado aunque con tipos reducidos. Si la alternativa es complementar un IR lineal con un IPG, el límite exento se podría relacionar con el límite a partir del cual se aplica el IPG.
- si su función es también recaudatoria, se debería reducir el mínimo exento e incrementar los tipos y la progresividad, potenciando otros objetivos como son el incentivo a la redistribución del patrimonio.

Sin embargo, sin desechar la aplicación de algún sistema de IPN, la tendencia general consiste en potenciar la imposición sobre transmisiones de capital. Compartimos la opinión del Informe Meade que señala como fórmula más conveniente cierto tipo de imposición sobre las adquisiciones lucrativas y -- acumuladas de riqueza (Accession Tax) que recaería sobre el -- receptor. Este impuesto aplica una estructura tarifaria progre

siva que depende, no de las circunstancias del donante ni del grado de parentesco entre donante y donatario, sino - del valor acumulado de donaciones o herencias que hayan - recibido, hasta la fecha, de cualquier número de donantes. Ello permitiría incentivar una mayor distribución del patrimonio que cualquier otra fórmula de imposición sobre - transmisión de capital por cuanto la transmisión intergeneracional constituye la principal explicación de las concentraciones de patrimonio, aparte de consideraciones --- ético-sociales, ya comentadas, que dictan que la riqueza adquirida sin esfuerzo debe soportar mayor presión fiscal que la acumulada por el propio esfuerzo. Esta fórmula impositiva tendría las siguientes ventajas:

- a) Reduce la evasión fiscal evitando que se dividan las - donaciones a favor del mismo donatario durante la vida del donante, por cuanto todo donatario sería gravado - por el total de adquisiciones.
- b) Gradúa la progresividad en función del total acumulado de adquisiciones patrimoniales durante la vida del donatario.
- c) La acumulación se aplica a las adquisiciones patrimoniales de diferentes procedencias en un momento dado o en momentos distintos.
- d) el impuesto sobre adquisiciones es más eficaz para reducir desigualdades puesto que grava progresivamente a éstas y procura, desde el punto de vista tributario, -- una distribución más equitativa del patrimonio.

Los inconvenientes, como afirma el Profesor Fuentes Quintana⁽⁶⁴⁾ residen en el coste de su funcionamiento:

- a) Tanto los costes en Administración tributaria como los de cumplimiento para el contribuyente son más elevados.
- b) Las transmisiones del patrimonio son, en gran parte, - aleatorias dependiendo de las circunstancias personales y vitales del heredero y legatario, lo que puede dar lugar a transmisiones frecuentes por diferencias de edades entre transmisor y beneficiario, lo cual llevaría a

../...

un mayor gravamen, por parte de la Hacienda, a determina dos patrimonios. Asimismo, el impacto de la imposición sobre las adquisiciones lucrativas debe ser más fuerte para quienes disfruten durante muchos años el patrimonio recibi do gratuitamente, que para quienes lo disfruten poco tiem po. La prima fiscal se dirige en este caso a las adquisi-- ciones lucrativas que vuelvan a ser transmitidas prontamen te⁽⁶⁵⁾.

En consecuencia, es necesario que:

- la progresividad se relacione con el total acumulado re- cibido lucrativamente, y
- la imposición dependa del tiempo que el beneficiario po- sea la riqueza adquirida gratuitamente.

De nuevo, el informe Meade diseña diversas fórmulas de imposición sobre las transmisiones lucrativas que tienen en cuenta esencialmente el patrimonio que el donatario ha ad- quirido por este conducto y el lapso de tiempo en que lo - haya disfrutado⁽⁶⁶⁾. La fórmula de pago anticipado de un - impuesto anual sobre el patrimonio, denominado impuesto so- bre adquisiciones lucrativas acumuladas de riqueza combina- do con un gravamen anual y progresivo sobre el patrimonio (IALAR-APP) conforma un impuesto progresivo sobre el patri- monio heredado que favorece que las personas que hayan here- dado mucho transmitan el patrimonio rápidamente a personas que hayan heredado poco. Este sistema tiene algunos proble- mas administrativos y existen dificultades para evitar su aplicación a las transmisiones lucrativas entre marido y - mujer. Para obviar los problemas administrativos, se propo- ne una fórmula no progresiva del IALAR-APP que denomina -- IALAR forma de imposición lineal sobre el patrimonio (ALP). Para no perder la ventaja de la progresividad, el IALAR- - ALP se podría aplicar en conexión con un impuesto anual -- progresivo sobre el patrimonio. Por último, puede construir- se un IALAR que afecte progresivamente al total acumulado - recibido por el beneficiario pero que, también tenga en ---

cuenta la diferencia de edad entre éste y el transmitente (IALAR-APDE). Este sistema presenta algunas ventajas pero está mucho menos relacionado con el periodo durante el cual cualquier receptor específico disfruta de su herencia, y en algunos casos podrá estar abierto a una seria elusión mediante la donación indirecta por medio de terceros⁽⁶⁷⁾.

Siguiendo las fórmulas propuestas por el informe Meade y combinándolas con un impuesto periódico sobre el patrimonio, se destacan tres posibilidades como las más deseables:

- 1.- Un IALAR-APP con mínimo exento bajo y una escala de tipos progresivos cuyos tipos superiores sean lo suficientemente altos como para distribuir las grandes propiedades heredadas. Este esquema permite, sin aplicar un impuesto periódico sobre el patrimonio, incidir sobre las grandes fortunas.
- 2.- Un IALAR-ALP para proporcionar un impuesto general sobre la propiedad heredada discriminando contra ésta, combinado con un impuesto periódico sobre el patrimonio con mínimo exento alto y con una estructura de tipos que suba progresivamente hasta niveles altos para las fortunas más elevadas, fomentando una mayor distribución de la riqueza acumulada. El funcionamiento conjunto de estos sistemas permitirá gravar los patrimonios más grandes, sean heredados o ahorrados.
- 3.- Un impuesto sobre adquisiciones lucrativas de riqueza sin considerar la edad de donante y donatario complementado con un impuesto periódico sobre el patrimonio neto con tipos de gravamen reducidos. Este sistema es administrativamente más sencillo y aplicable si se considera que la única función del IPN fuese la de control.

En opinión del doctorando, desde una perspectiva de integración y perfeccionamiento del sistema, el sistema -

óptimo sería el segundo: un impuesto sobre adquisiciones lucrativas y acumuladas de riqueza con forma de un impuesto periódico y lineal sobre el patrimonio, asociado a un impuesto anual y progresivo sobre el patrimonio cuya base incluiría también la riqueza acumulada por el sujeto pasivo mediante su esfuerzo e iniciativa pero con un mínimo exento elevado.

Lo que parece seguro es que cualquiera que sea la -- fórmula elegida dividirá las opiniones de la sociedad en que trata de implantarse dependiendo de :

- la filosofía económico-social del país.
- del perfeccionamiento del sistema fiscal.
- de las funciones y objetivos a alcanzar por la fórmula a implantar.

8.- CUESTIONES DE ADMINISTRACION, CON ESPECIAL REFERENCIA AL SISTEMA DE RETENCIONES EN LA FUENTE.-

La introducción de un IPG en un sistema fiscal moderado no plantea un conjunto de cuestiones de administración y gestión que es preciso asumir, valorar y, en algunos casos, resolver. La aplicación del impuesto va a suponer un conjunto de ventajas incuestionables:

- 1.- Evita gran parte de los problemas de valoración de los rendimientos del capital y los beneficios empresariales:

a) Valoración de los beneficios empresariales.-

La mayor parte de los problemas de valoración de estos beneficios se derivan de la periodificación. Con la regulación fiscal actual, los sistemas fiscales suelen permitir la opción entre una contabilidad de devengo o de caja. Con independencia de la alternativa que se elija se plantean importantes problemas de interpretación. Entre ellos:

- El tratamiento de los ingresos y gastos anticipados

y diferidos.

- El tratamiento de proyectos de inversión de larga du
ración en cuanto a la periodificación del beneficio.

Una vía de elusión fiscal se deriva de la trans--
formación periódica y ~~recurrente~~ de los sistemas de con-
tabilidad con el fin de dejar fuera algunas partidas -
y reducir su deuda tributaria a medio plazo.

Con un sistema de IPG no habría alternativa. El -
fundamento del mismo exigiría una base de flujos de---
caja, por lo que no se plantearían los problemas antes
descritos.

a.1) Amortizaciones y valoración de existencias.-

Los problemas de depreciación, costes de agotamien-
to, amortización y valoración de inventarios no se plan-
tearían desde una perspectiva estrictamente fiscal con
un IPG. Como ya sabemos:

- . El valor de los activos amortizables sería deducible
en el ejercicio de adquisición con un IFC.
- . La adquisición de existencias sería automáticamente
deducible como gasto.
- . Un conjunto amplio de gastos sería compensado en el
ejercicio, en vez de capitalizado y amortizado a lo
largo de su vida útil.
- . En el caso de recursos naturales, todos los costes -
de adquisición, explotación y desarrollo serían dedu-
cibles en lugar de amortizados en función del factor
de agotamiento del recurso explotado; en consecuencia,
no se plantearía el problema de determinación de este
factor, cuestión de la máxima importancia en las ex-
plotaciones de hidrocarburos.

En suma, con un IR es necesario determinar la vi-
da útil del activo y su secuencia temporal de deprecia

ción. Sin olvidar toda la problemática referente al - inmovilizado inmaterial (patentes, propiedad intelectual, marcas registradas, etc.).

a.2) Naturaleza de los rendimientos.-

La naturaleza de un flujo de renta puede afectar a su tratamiento en el IR. Por ejemplo, la distinción entre dividendos e intereses es muy importante en --- ciertos sistemas fiscales debido al tratamiento preferencial de éstos .. También es fundamental la distinción entre renta corriente y ganancia de capital.

Esta distinción es irrelevante con un IPG, ya que cualquier rendimiento, sea por cuenta de renta o de capital, se incluiría en la base de un IPG a menos -- que se reinvierta. Del mismo modo, cualquier pago monetario será deducible cuando se aplique a gastos o a devolución de capital.

a.3) Ganancias de capital.-

En un IPG, el contribuyente deducirá el valor total de las compras de bienes de capital. Por ello, si no reinvierte, el producto total de la venta se incluirá en la base imponible. Qué ventajas administrativas se derivan de ello?

- . No sería necesario conocer el valor original (coste originario) de los bienes de capital, por cuanto ya no es necesario calcular la ganancia de capital por diferencia entre coste de enajenación y coste originario. De esta manera se simplificarían los costes administrativos y de cumplimiento.
- . Dado que las ganancias de capital no reciben un trato especial no habría incentivo para convertir renta en ganancias de capital.

b) Promediación.-

La actual regulación del IR en los países con sistemas fiscales desarrollados incluye ciertas disposi-

ciones, a veces excesivamente complicadas, para prome--
diar la renta. Con ello se pretende que, dada la estruc-
tura progresiva del impuesto, dos individuos, uno con -
renta muy irregular en el tiempo y otro con renta regu-
lar, soporten una carga tributaria a medio plazo simi--
lar. Sin embargo, el consumo es un componente con fuer-
te inercia y, por lo tanto, no fluctúa con la misma in-
tensidad que la renta por lo que no es necesaria con --
tanta urgencia la promediación. Sin olvidar que la exis-
tencia de modos alternativos de tratamiento de los acti-
vos financieros y de los créditos, desde una perspecti-
va fiscal, proporcionaría a los sujetos una flexibili-
dad considerable en cuanto a la periódificación de sus
obligaciones fiscales. Este rasgo, administrativamente,
es muy ventajoso ya que permitiría minimizar la necesi-
dad de sistemas especiales de promediación, aunque la -
promediación es deseable debido al incremento de los ti-
pos marginales que se produciría al incrementarse sus-
tancialmente la base imponible en un año concreto.

c) Tratamiento de las Pensiones.-

Una ventaja administrativa fundamental se debe a la
simplificación en el tratamiento fiscal de las pensio--
nes. En muchas legislaciones positivas del IR y, entre
ellas, España, las aportaciones a los fondos de Seguri-
dad Social para Pensiones tienen un tratamiento idénti-
co en un impuesto sobre el gasto:

- . Las aportaciones a la Seguridad Social son plenamente deducibles.
- . Las prestaciones por su cuantía íntegra estarían gra-
vadas.

En el caso de los Fondos de Pensiones, el tratamien-
to sería muy similar:

../...

- . Las aportaciones a los Fondos de Pensiones son deducibles, aunque con alguna limitación.
- . Tanto la devolución del principal como de los intereses del Fondo, bien se abone total o periódicamente, estarían sujetos a gravamen.

Con un IPG, el sacrificio del consumo presente en aras a garantizar prestaciones por jubilación tendrían el mismo tratamiento que cualquier fórmula de ahorro:

- . Deducción de la contribución o aportación a los Fondos.
- . Gravamen, tanto del principal como de los intereses por el Fondo, en el momento del reintegro.

2.- Corrección de la base imponible para evitar los problemas inflacionarios.

En periodos de fuerte inflación, en el IR la renta real resulta, en algunos casos, sobrevalorada y, en otros, infravalorada. Ello ocurre especialmente en el caso de los rendimientos de capital de actividades empresariales y para las ganancias de capital. Las causas de esta dicotomía entre renta real y renta monetaria son, sucintamente:

- 1) La depreciación y, por tanto, la amortización se basa en costes históricos.
- 2) El IR se aplica sobre ganancias de capital nominales, no reales (ajustadas por inflación).
- 3) La valoración de existencias se suele hacer aplicando el método FIFO.
- 4) Los intereses se suelen aplicar sin considerar que los mismos recogen una prima de riesgo por inflación que no debería ser gravada ni deducible.

Estos efectos fueron de la máxima importancia, a partir de 1.973, cuando la inflación en gran parte de

los países de la OCDE se desbordó provocando una sustancial sobreimposición de los rendimientos del capital y de las empresas, que siendo no equitativo, fué una de las causas que favoreció la caída de la inversión. La lucha contra este efecto en los últimos diez años ha puesto de manifiesto que el ajuste por inflación de amortizaciones, existencias, ganancias de capital, intereses y deducciones son complicados. En un IPG, al apoyarse en una contabilidad de flujos de caja, no necesita ajustes por inflación. El flujo de caja se valora en términos monetarios del ejercicio corriente con lo cual difícilmente habrá que combinar -renta y gastos corrientes con los históricos.

3.- Evasión fiscal y elusión fiscal.

La evasión fiscal supone una enorme fuente de --inequidad y de distorsiones en el IR. Cualquier intento de reforma del IR debe tomar en consideración las causas de elusión fiscal. En concreto:

- Revisión de los gastos fiscales.
- Consideración de las rentas no gravadas en la legislación actual.
- Tratamiento preferencial de las ganancias de capi--tal.
- Revisión de la deducción por intereses por presta--mos para la adquisición de determinados activos reales y financieros.

Como afirma el Informe del Departamento de Tesoro (1.984), la ventaja relativa del IPG respecto a la elusión fiscal es la sencillez. Considerando los problemas anteriores, un IR bien estructurado podría reducir los cauces de elusión fiscal. Sin embargo, se -exigirían disposiciones complejas y amplias intentando:

- evitar que los contribuyentes deduzcan por encima - de su inversión efectiva o real.
- limitaciones en cuanto a la deducción de los gastos por intereses ajustados por inflación.
- obtener amortizaciones económicas reales y revisar las reglas de capitalización.
- el pleno gravamen de las ganancias de capital reales.

En contraste con las complejas reglas necesarias para prevenir la elusión fiscal bajo un IR, los evasores tenderían a desaparecer debido a la exoneración de los rendimientos de capital. La ventaja relativa de la ocultación desaparecería si:

- cualquier adquisición de capital fuese compensable.
- las ganancias de capital y los rendimientos del --- ahorro se gravasen cuando se consumen.
- los préstamos se sujetasen a gravamen a menos que - se compensasen con una inversión adicional.

No obstante, no hay que descartar la posibilidad de que dificultades en la valoración del IPG y la aparición de lagunas fiscales pueda originar una nueva - clase de "evasores" que utilicen los resquicios de la legislación del IPG.

No parece justo destacar las ventajas administrativas del IPG sin poner de manifiesto algunos inconvenientes que, desde el punto de vista de gestión y aplicación, deben considerarse:

- 1.- Los elementos de un IPG exigen la separación de los - componentes de la renta: consumo y ahorro, lo cual resulta complicado y poco familiar para el contribuyente medio.

Existe una tendencia en la valoración de los sistemas fiscales a considerar sencillo todo aquello que favorece a un contribuyente por muy sofisticada que sea su técnica de aplicación. Es por ello que los empresarios y los contribuyentes con elevados rendimientos de capital considerarían sencilla la aplicación de un IPG. Sin embargo, para el contribuyente "medio" no se va a producir una simplificación de los problemas de valoración de su base imponible por cuanto no se les plantean los problemas de valoración de rendimientos empresariales o de capital, aunque si pretenden ahorrar deberán adscribirse al sistema de "activos registrados" o alguna fórmula similar para poder controlar administrativamente los activos financieros en que se concreta el ahorro y que dan derecho a deducción. Otro tema importante es el de la inclusión de préstamos y créditos en la base imponible de un IPG; este contribuyente --- "medio" deberá controlar el balance de sus créditos y débitos, de tal forma que deberá declarar no solo sus rentas salariales, en el caso más general, sino los movimientos de su estado de créditos y débitos (incluir los nuevos créditos y compensar las amortizaciones). Sin lugar a dudas, será difícil justificar a este contribuyente la razón por la cual todos sus créditos, incluidos los créditos de consumo, tarjeta de crédito o créditos empresariales, deben formar parte de su base imponible.

2.- El tratamiento de los bienes de consumo de uso personal, particularmente los bienes de consumo duradero.

Este problema ya ha sido comentado en el punto 3.2.2. de este capítulo y creemos que aunque plantea algunas dificultades, podría ser resuelto de forma satisfactoria del modo allí apuntado.

3.- La exigencia de que la mayor parte de las transacciones financieras transcurra a través de "activos o -- cuentas registradas" reduce la flexibilidad en la -- planificación de las inversiones financieras del contribuyente y contribuye a reducir el grado de secreto de sus operaciones bancarias o financieras.

4.- El problema administrativo que más preocupa tanto a los hacendistas como a los posibles gestores de este sistema consiste en como aplicar el sistema de retenciones en la fuente. En España, dada la importancia que tienen los rendimientos del trabajo en la recaudación total, prácticamente el 80 % de la recaudación total del IRPF se obtiene por esta vía, al que hay que acumular el 10 % de las retenciones por capital mobiliario. En Estados Unidos más del 75 % de la recaudación del IRPF se obtiene vía retenciones. Resulta evidente, si queremos que un IPG funcione, - la necesidad de recaudar un volumen ingente de recursos a través del sistema de retenciones. La ventaja del IRPF consiste en que, aun cuando puedan existir deducciones importantes, gran parte de los contribuyentes pueden ajustar sus retenciones con el fin de aproximar al máximo la cuantía de las retenciones -- practicadas y la cuota líquida derivada de la declaración final. Solamente aquellos empresarios o profesionales que utilizan sistemas de pagos fraccionados, debido a la poca capacidad de éstos, se encontrarán con cuotas diferenciales significativas.

La situación es diferente con un IPG. Estimar - una retención aproximada con un IPG va a ser más difícil que con un IR. Con éste, la retención salarial depende exclusivamente del salario del contribuyente y, en algunos países, de sus circunstancias personales y de las deducciones y créditos fiscales estima-

dos. Con un IPG, dependerían también del ahorro y de la inversión anual del contribuyente, por lo que cualquier retención aplicada solo sobre la renta produciría una mínima aproximación a la cuota líquida si la base imponible fuese de gasto en lugar de renta. La alternativa que se propone es doble:

- * Dar mayor operatividad al contribuyente, de manera -- que sea él quien determine su retención si se producen modificaciones sustanciales de sus pautas de consumo; modificaciones que pueden producirse varias veces en el ejercicio fiscal, o
- * Estimar el consumo en relación a sus salarios o rentas de toda índole sobre un esquema típico de consumo y ahorro.

Se opte por uno u otro sistema, la Administración deberá provocar cierta tendencia a retener por cuantía superior a la cuota líquida agregada del sistema con -- objeto de asegurarse la recaudación requerida. Con un -- IPG, se producirían mayores fluctuaciones en las obligaciones fiscales que con un IR, incluso en el caso de -- contribuyentes con rentas idénticas o en el caso de un mismo contribuyente en varios ejercicios. Las mayores -- diferencias se concentrarían en los tramos medio y alto de renta. Destacamos otros problemas que dificultan la aplicación del régimen de retenciones:

- i) el régimen de retenciones sobre capital mobiliario (dividendos e intereses) se complica por cuanto si éstos se reinvierten, no existirá obligación fiscal sobre los mismos.
- ii) Si no se aplica alguna fórmula de retención sobre créditos y amortización de préstamos, cualquier -- gasto importante puede originar una cuota diferencial excesiva.

- iii) Los créditos para consumo y las amortizaciones de créditos realizados a final del ejercicio fiscal pueden ser especialmente distorsivos ya que difícilmente se reflejarán en retenciones a menos que anticipasen. Las aportaciones al final del ejercicio a cuentas de ahorro no se reflejarían en las retenciones del ejercicio fiscal a menos que la última declaración-retención se practique en el ejercicio fiscal siguiente.
- iv) Las divergencias entre retenciones y cuotas líquidas definitivas pueden crear problemas especiales en IPG de base inclusiva del impuesto. Si las retenciones se infravaloran, cantidades que, en otro caso, serían gravables, se podrían ahorrar, reduciendo la obligación fiscal en un IPG. Por contra, una sobrevaloración eliminaría la posibilidad de ahorro de las cantidades retenidas y, por tanto, de obtener deducciones fiscales. La aplicación de un IPG con base exclusiva, esto es, que permitiese la deducción de los pagos impositivos corrientes, eliminaría estos problemas.

En suma, por conveniencia para el contribuyente y para proteger la recaudación, es necesario aplicar un sistema de retención universal que se aplicaría a todos los créditos y amortizaciones, depósitos bancarios y reintegros de cuentas de ahorro. Este supuesto plantea problemas adicionales en función de la estructura tarifaria. Con una tarifa progresiva, el prestamista no conoce el tipo impositivo al cual debe retener, por lo que las retenciones se practicarán con un tipo fijo. Con una estructura tarifaria simplificada, no aparece este problema ya que la mayor parte de los contribuyentes estarán sujetos al mismo tipo marginal. No obstante, no podrá evitarse una sobre retención a los contribuyentes de consumo reducido y viceversa. La contrapar

tida a la retención sobre créditos o reintegro de depósitos exige una "retención negativa" sobre ahorros, -- esto es, acreditar al contribuyente por el ahorro realizado, lo cual es complejo y confuso para el contribuyente. Un sistema de retenciones correcto exige una mayor dependencia de la declaración del contribuyente y una mayor información para la estimación de los impuestos, incluyendo transacciones y operaciones financieras ahora no incluidas en la valoración de los rendimientos brutos en el IR.

- 5.- El contribuyente debe acostumbrarse a pensar en términos de "fondos no gravados" debido a la existencia de activos registrados. La cuantía de consumo que se puede satisfacer con un volumen dado de ahorro será inferior a la cuantía acumulada ya que el impuesto se aplicará sobre los reintegros netos de las cuentas calificadas. Esto es cierto, por ejemplo, en el caso de los impuestos indirectos sobre consumos, p.ej. el IVA, pero no con el IRPF donde la renta ahorrada, si se consume, podrá ser idéntica a la cuantía acumulada.
- 6.- Costes de cumplimiento. Con un IPG existe una dificultad administrativa adicional al IR derivada de la necesidad de controlar el ahorro y desahorro. Mientras que los contribuyentes tienen un fuerte incentivo a informar sobre el ahorro y la inversión deducible, existe también un fuerte incentivo a no informar sobre reintegros de depósitos y cuentas financieras y créditos obtenidos. Por ello, los activos registrados solo pueden ser suministrados por aquellas instituciones que dispongan de sistemas sofisticados de información y control.

Además, la evasión fiscal sería más remuneradora y, consecuentemente, más atractiva. En el IPG, la evasión se practicaría no declarando o declarando errónea

mente tanto el principal como los rendimientos de las transacciones de capital. Si actualmente se estima -- que, en muchos países, el 50 % de las transacciones -- de capital no se declaran cuando aplican sobre la ganancia de capital a tipos preferenciales, con el IPG la recompensa sería mayor por cuanto el producto total de la venta (no solo la ganancia) sería gravable a me-- nos que se reinvierta a tipos impositivos ordinarios.

El correcto cumplimiento del IPG exigiría un sofisticado sistema de información, gestión y control -- de activos, hoy en día difícilmente disponible con un IR.-

- i) Si los créditos y préstamos fuesen declarados sobre una base de flujos de caja, las institucio-- nes de crédito deberían suministrar un estado -- informativo anual del contribuyente que recogie-- se tanto los créditos concedidos como la amorti-- zación de los mismos.
- ii) Si las donaciones y herencias se incluyesen como ingreso del donatario se exigiría información sobre donaciones y herencias percibidas.
- iii) También será imprescindible un estado informati-- vo sobre ventas y compras de activos reales y financieros y un estado sobre la situación neta -- anual de las cuentas de ahorro con instituciones financieras.
- iv) Un sistema sofisticado de control e información de transacciones exteriores para facilitar el se-- guimiento de las transacciones internacionales.

Las declaraciones o estados informativos se incre-- mentarían enormemente debido a la extensión de los com-- ponentes de ingreso en un IPG. Para poder gestionar es-- ta información será necesario que la Administración -- disponga de programas informativos que permitan inte-- grar toda la información para que el sistema de inspec--

ción y control sea operativo.

En conclusión, un IPG sería administrado de la misma forma que un IR aunque con algunas especificidades. En primer lugar, es necesario que la determinación formal de la cuota tributaria del IPG se apoye en la declaración y li--quidación del mismo por el propio contribuyente. Los procedimientos de recaudación tampoco diferirían sustancialmente, excepto en cuanto a la articulación del sistema de retenciones. Existiría una tendencia a la retención en exceso debido a la irregularidad de la base imponible de un --IPG, por ello se propone el abono de intereses sobre las -cantidades retenidas en exceso. Los estados informativos -deben incrementarse con relación a un IR por lo cual es necesario un perfeccionamiento de los medios de control y --gestión del impuesto por parte de la Administración.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

- (1) Meade (dir.). "The Structure and Reform ...". Opus cit. - (ed. española 1.980) pág. 554.
- (2) Mientras que la Comisión Carter Canadiense (Report of the Royal Commission on Taxation, 1.966, vol. 3, pág. 123) -- apoya firmemente la familia como unidad económica básica de la sociedad, el Comité Asprey australiano (Taxation -- Review Committee, Full Report, 1.975, pág. 134) defiende -- el individuo como sujeto fiscal aunque propone la introducción de una unidad opcional.
- (3) No comparte esta opinión el informe Lodin al afirmar que "Dependiendo de la elección del método concerniente al -- gravamen del donante en conexión con las donaciones y --- otras transmisiones patrimoniales, el IPG parecería estar mejor adaptado a la imposición individual que el IPG. --- Además reconoce que la imposición separada y conjunta sería más difícil de practicar en un sistema IPG.
- (4) El criterio de edad puede ser atenuado en función de la - capacidad física y mental de éstos. En concreto, hijos mi nusválidos físicos o psíquicos que superan la edad límite podrían seguir perteneciendo a la misma, si no se pueden valer económicamente por sí mismos. También pueden esta-- blecerse límites en cuanto a la situación de estudios o - paro laboral de los hijos que han superado tal límite. No obstante, para no complicar la definición de unidad fami- liar, se les podría dejar al margen, aunque permitiendo - deducciones para adecuar el gravamen a las cargas familia- res.
- (5) Siempre y cuando se acepte el tratamiento de donaciones - y herencias en un IPG consistente en eximir de gravamen - al donante y gravar al receptor. Ver punto - 3.2.4 de es- te capítulo.
- (6) Kay, J.A.: "Tax Reform in Retrospect: the role of inqui-- ries". Congreso del International Institute of Public Fi- nance. Madrid, Agosto 1.985, pág. 18.
- (7) Fuentes Quintana, E. "Hacienda Pública". Ingresos Públi--

- cos. Cap. XVII. Curso 1.984-1.985, pág. 27.
- (8) Bradford, D. (dir.): "Blueprints for Basic Tax Reform". Tax Analysts. (2ª ed. 1.984) Arlington. pág. 126.
 - (9) Graetz, M.: "Expenditure Tax Design", en "What should..." Opus cit. pág. 209.
 - (10) Ver pág. 146 de esta Tesis donde se recoge un cuadro -- sintético del método de ajuste de renta.
 - (11) Hettich, W.: "Reforms of the Tax Base and Horizontal -- Equity". N.I.J. vol. 36.1.983, nº 4 págs. 417-427.
 - (12) Gravelle, J.C.: "Capital Income Taxation and Efficiency in the Allocation of Investment. N.I.J. 36.1.983, págs. 297-306.
 - (13) El informe del Departamento del Tesoro USA titulado --- "Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic - - - Growth" (1.984), Cap. IX pág. 205, señala que "el tipo impositivo marginal sobre la renta debería ser más elevado en un impuesto sobre la renta consumida (IRC). En consecuencia, un IRC desincentivaría el trabajo en mayor medida que un impuesto extensivo sobre la renta, penalizaría a los trabajadores secundarios e incentivaría actividades no controladas y la economía sumergida.
 - (14) Graetz, M.: "Expenditure Tax Design" en "What should..." Opus cit. pág. 212.
 - (15) Meade Committee report. Opus cit. pág. 221-222 (ed. inglesa) en G.B. el 3 %.
 - (16) Lodin, S.O. Progressive Expenditure Tax. Opus cit. págs. 83-89 (ed. inglesa), en Suecia, el 5 %.
 - (17) Slitor, R.: "Administrative Aspects of Expenditure Taxation" en R.A. Musgrave, ed. "Broad-Based Taxes: New options and sources". J.H. University, 1.973, págs. 239-240.
 - (18) Informe Meade. Opus cit. pág. 292 (ed. española).
 - (19) Proyectos para una reforma fiscal básica. Informe Bradford (2ª ed.) pág. 102.
 - (20) Ver Blueprints ... Opus cit. (2ª ed.) 1.984, págs. 114-115.

- (21) A pesar de todo lo anterior y, sobre todo, si las oportunidades de elusión fiscal no fuesen elevadas, la alternativa de gravamen de la inversión y exención de los rendimientos simplificaría enormemente la gestión del impuesto. Por ello, en situaciones de estabilidad de la tarifa, con rendimientos previsibles y siempre que las imperfecciones del mercado de capitales puedan ser ignoradas, se puede preferir este método de valoración fiscal de los activos de inversión. En concreto, tanto los informes del Departamento del Tesoro USA como M. Graetz lo recomiendan para los bienes de consumo duradero.
- (22) "Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth" Report Treasury USA, Cap. IX, pág. 193.
- (23) No se olvide la dificultad de calcular en un IR el coste medio de adquisición y el periodo medio de tenencia de los títulos, entre otros.
- (24) Blueprints for basic... Opus cit. (2ª ed. inglesa) 1.984, pág. 108.
- (25) Blueprints for basic ... Opus cit. (2ª ed. inglesa) - - 1.984, pág. 109.
- (26) En 3.1. c) se abordaban las diferentes formas de imputación fiscal de las viviendas alternativas a la aquí propuesta, ya que es en este campo donde mayores discrepancias existen.
- (27) La Comisión irlandesa propone, asimismo, gravar la adquisición en el momento de la misma, por su cuantía íntegra, aunque introduciendo una fórmula de promediación del -- gasto total con las siguientes características:
- Se propone un sistema de promedios móviles.
 - El periodo de promediación del gasto se situaría entre 5 o 6 años.
 - El periodo de iniciación de la promediación será el primer ejercicio fiscal completo aplicable a una unidad contribuyente.
 - La promediación se adecuará a las modificaciones en el gasto real determinado con referencia al Índice de Precios al Consumo.
- First Report of the Commission on Taxation. Julio 1.982, págs. 278 y 282.

- (28) Kaldor, N.: "Expenditure Tax" 1.955 (ed. española) - F.C.E. pág. 202.
- (29) Blueprints for ... Opus cit. (1.984) pág. 124.
- (30) Lodin, S.O.: "Impuesto Progresivo al Gasto" Opus cit. (ed. española) pág. 276.
- (31) Meade, J.E., Structure and Reform ... Opus cit. (ed. española) pág. 280.
- (32) En el capítulo 5^a, pág. 398 se recoge un cuadro comparativo de tipos con inclusión para obtener un nivel de recaudación similar al del actual IR, considerando diferentes propensiones marginales al ahorro.
- (33) La conversión de tipos con inclusión del impuesto a tipos con exclusión y viceversa sigue las fórmulas siguientes: $te = \frac{ti}{1-ti}$ y $ti = \frac{te}{1+te}$, donde ti es el tipo con inclusión del impuesto y te tipo con exclusión. Cualquier impuesto puede expresarse de cualquiera de estos dos modos. El informe Meade en su pag. 104 (ed. española) recoge una sencilla tabla de conversión.
- (34) No hay duda que la cuota tributaria del IPN debería incluirse por cuanto constituye un pago por una utilidad o satisfacción derivada del mismo y, por lo tanto, asimilable a consumo. Sin embargo, en el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se podría defender la exclusión de la base para evitar efectos acumulativos: normalmente el contribuyente solo podrá pagar el impuesto detrayéndolo de sus ahorros, y el desahorro resultante ya estaría sujeto al IPG.
- (35) Halperin, D.I.: "Business Deductions for Personal -- Living Expenses: A Uniform Approach to an Unsolved -- Problem". University of Pennsylvania Law Review, vol. 122 (Abril 1.974) págs. 859-933.
- (36) Albi, E.: "Perspectivas Tributarias". Hacienda Pública Española, n° 91.1.984 pág. 134.
- (37) En 1.982, el gobierno británico publica el "Green Paper" sobre la reforma del Impuesto sobre Sociedades. Constituye un trabajo teórico de reforma del I.S. en el cual se presentan hasta seis alternativas diferentes de las que destacamos el gravamen del "Flujo de -

fondos" existentes entre sociedad y accionista, aplicando un concepto de imposición sobre el gasto que -- permita simplificar la tributación y reducir la influencia del I.S. en las decisiones empresariales.

- (38) Neumark, F.: "Principios de la imposición". I.E.F. -- (M^a Hacienda) págs. 225-226.
- (39) Kaldor, N.: "Impuesto al Gasto". Fondo Cultura Económica. 1.963, pág. 244.
- (40) No obstante, las razones que da Kaldor para optar por este sistema no son concluyentes, incluso afirma: "yo personalmente optaría por un sistema neto aunque más por razones psicológicas (?) y políticas que económicas o de carácter técnico".
- (41) Según fórmula de conversión recogida en la pág. 104 - (ed. esp.) del informe Meade. Esto es: $t_i = \frac{t_e}{1+t_e}$.
- (42) Solo basta con observar, en España, la cuenta de las familias e instituciones privadas sin fines de lucro en la C.N.E. para darse cuenta de la importancia del ahorro bruto que genera: 2.521.622 (1.980), - - - - 2.836.604 (1.981), 3.403.144 (1.982 P) millones de -- ptas.
- (43) "Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic - - Growth". Department Treasury USA, Cap. IX, pág. 194.
- (44) Ver pág. 131 del capítulo 3^a de esta Tesis.
- (45) Ver pág. 54 del capítulo 2^a de esta Tesis.
- (46) Kelley, P.L.: "Is an Expenditure Tax Feasible?". - - N.T.J. vol. 23, n^o 3 (1.970), pág. 251.
- (47) Informe Meade. Opus cit. (ed. española) pág. 631.
- (48) Graetz, M.: "Expenditure Tax Design" en "What should be taxed..." Opus cit. pág. 251.
- (49) No se olvide que un régimen de imposición sobre el -- gasto en el que el ahorro está exento de impuestos es equivalente a un régimen fiscal en el que el ahorro -- no está exento, pero el rendimiento de los mismos sí lo está.
- (50) Informe Meade. Opus cit. (ed. española) pág. 604.

- (51) El informe Meade (pág. 636 ed. esp.) considera el siguiente mecanismo: "Al inmigrar el contribuyente valoraría todos sus activos registrados y recibiría un crédito por esa cantidad contra su futura base imponible en cuanto al impuesto sobre el gasto. El crédito fiscal tendría que sujetarse a indicación. A medida que el contribuyente desahorrara y gastara sus activos registrados, utilizaría el crédito y evitaría así el --- impuesto sobre el gasto.
- (52) Lodin, S.O.: "Progressive Expenditure Tax..." Opus. cit. (ed. española) pág. 361.
- (53) First Report of the Commission on Taxation. Opus cit. - (1.982) págs. 274-275.
- (54) Graetz, M.: "Expenditure Tax Design" en "What should be taxed..." Opus cit. pág. 252.
- (55) Blueprints for basic Tax Reform. Opus cit. pág. 181. - (ed. inglesa).
- (56) Supongamos que en el momento del cambio hacia un IPG, las cuentas bancarias tuviesen un interés del 10 % anual y que existen unas obligaciones del Estado con el mismo interés. La cuenta bancaria se considera como "no registrada" mientras que las obligaciones adquieren la calificación de "activo registrado". Un contribuyente con un tipo impositivo de 50 % (base inclusiva) podría sacar 10.000.- ptas. de su cuenta bancaria y adquirir --- 20.000.- ptas. de valores gubernamentales ya que obtendría una desgravación fiscal de 10.000.- ptas. sobre la compra de 20.000.-, aumentando el rendimiento anual de sus activos de 1.000 a 2.000 ptas.
- (57) Ver punto 3.2.1.
- (58) Meade Report. Estructura y Reforma... Opus cit. (ed. española) pág. 308.
- (59) El ajuste IPG o método de la renta ajustada supone "la adición de cualquier compra y la deducción de cualquier venta" de activos registrados en la base de la renta.
- (60) Lodin, S.O.: "Progressive Expenditure Tax. Opus cit. -- (ed. inglesa) pág. 123 y First Report of the Commission

on Taxation. Direct Taxation. Dublin 1.982. Opus cit. pág. 466.

- (61) Graetz, M.: "Expenditure Tax Design" en "What should be taxed..." Opus cit. pág. 262.
- (62) Department of Treasury. USA. "Tax Reform for Fairness, Simplicity and Economic Growth". Opus cit. pág. 210.
- (63) Lodin, S.O.: "Impuesto Progresivo sobre el Gasto - - - Una alternativa". Opus cit. (ed. española) págs. 396-398.
- (64) Fuentes Quintana, E.: Hacienda Pública. Curso 85/86. Cap. XX. Estructura impositiva de los ochenta. págs. 34-35.
- (65) No resulta lógico que alguien, por disfrutar un patrimonio durante cinco años, pague el mismo impuesto que alguien que lo posee durante cincuenta años. Asimismo, si no se tiene en cuenta la edad, se puede reducir la frecuencia de las transmisiones formales de patrimonios a través de los fideicomisos o el salto genera--cional.
- (66) Ver apartado 5.4. Capítulo 3º de esta Tesis.
- (67) Supongamos tres individuos A, B y C. A quiere efectuar una donación a B que, además de ser considerablemente más joven, ha recibido un número considerable de trasmisiones lucrativas anteriores. El tipo del IALAR-APDE sería alto. Si A encuentra a otro C, de la misma edad que B, pero con pocas donaciones, una transmisión de A a C atraerá relativamente pocos impuestos y la trasmisión de C a B no atraerá impuesto porque son de la --misma edad.

CAPITULO 5

UNA APROXIMACION CUANTITATIVA AL IMPUESTO PROGRESIVO
SOBRE EL GASTO CON REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL; - - -
EFFECTOS ECONOMICOS Y DE INCENTIVACION.

CAPITULO 5

UNA APROXIMACION CUANTITATIVA AL IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE EL GASTO CON REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL; EFECTOS ECONOMICOS Y DE INCENTIVACION.-

- 1.- Introducción.
- 2.- ¿Es deseable un IPG en España como instrumento potenciador del Ahorro e Inversión?.
- 3.- Estimación a nivel agregado de una base gasto a partir de los datos de la Contabilidad Nacional.
- 4.- Estimación de una estructura tarifaria en el IPG con aplicación al caso español.
- 5.- Transformación del actual esquema de declaración del IRPF en un esquema de base gasto.
- 6.- Efectos económicos y de incentivación de un IPG.
 - 6.1.- Argumentos de equidad.
 - 6.2.- Argumentos de eficiencia.
 - 6.3.- Efectos distributivos.
 - 6.4.- Efectos macroeconómicos.
- 7.- Una aproximación gradual al IPG: El impuesto progresivo sobre el gasto como suplemento del impuesto sobre la renta. Una propuesta para España.
- 8.- Notas bibliográficas.

1.-INTRODUCCION.-

En este capítulo vamos a tratar de realizar una aproximación genérica y cuantitativa al impuesto progresivo sobre el gasto, con especial referencia al caso español. En primer lugar se tratará de valorar, desde el punto de vista macroeconómico, el volumen de renta y gasto de los consumidores privados en el periodo 1.980-1.982⁽¹⁾. Este estudio macroeconómico de las magnitudes de renta, consumo y ahorro, aunque no totalmente representativos de la base de un impuesto sobre la renta o el gasto, sí permite sacar algunas conclusiones interesantes. Por ejemplo, que la propensión media al ahorro de las economías domésticas en España se sitúa en torno al 20 %, lo cual tiene cierta importancia para poder establecer una aproximación tarifaria. Además, esta propensión tiende a ser estable a medio plazo.

En segundo lugar, a partir de los datos de la contabilidad nacional, de la encuesta de presupuestos familiares y la memoria de la Administración Tributaria, se trata de estimar la base del impuesto extensivo sobre el gasto a nivel agregado calculada a partir de los datos del consumo privado, permitiendo su comparación con la renta bruta disponible corregida, concepto que se aproxima a la renta imponible agregada.

En tercer lugar, se procede al cálculo de una escala de gravamen de un IPG con diferentes Propensiones Marginales al ahorro y con diferentes tipos medios de gravamen en el impuesto sobre la renta para obtener niveles de recaudación similares a los actuales del IR, considerando una base de gasto inclusiva del impuesto. Como ya sabemos, una sencilla conversión permitiría transformar los tipos con base inclusiva en tipos con base exclusiva.

En cuarto lugar, se analiza, desde un punto de vista operativo, como transformar el actual esquema de declaración del IR español en un esquema de base gasto. La cumplimentación de la declaración del IPG será normalmente muy sencilla. La decla

ración ordinaria del IR puede usarse sin ajustes en la declaración del IPG. El único elemento adicional será los cambios que puedan haber existido en los ahorros bancarios y las --- amortizaciones realizadas de préstamos, junto con una declaración del impuesto a cuenta pagado, aunque estos ya se suelen encontrar en las declaraciones del IRPF en forma de deducciones sobre rentas de capital o bien en el Impuesto sobre el Patrimonio Neto (Amortización de deudas) del ejercicio corriente o del precedente.

Se analizan los efectos económicos directos y de incentivación que se derivan de la implantación del IPG. Por último, la introducción de un IPG supone, como ya sabemos, un número importante de problemas de transición. Además, no hay garantías del volumen recaudatorio que se obtendría por un cambio total del IR al IPG. Por éstas y otras razones que se comentarán, numerosos autores sugieren una aproximación gradual al sistema de imposición sobre el gasto, manteniendo alguna fórmula de imposición sobre la renta y complementándola con un IPG que afectaría a contribuyentes con elevado nivel de renta o gasto. Más concretamente se estudia la alternativa propuesta por la Irish Commission de aplicar un IR lineal complementado con un IPG aplicable a los contribuyentes situados en tramos elevados de renta, con el fin de conjugar simplicidad y progresividad del sistema. Asimismo, se realiza una aproximación de este sistema de imposición a dos niveles al caso español, procediendo a una valoración de las ventajas de esta figura como fórmula de aproximación gradual al IPG.

2.- ¿ES DESEABLE UN IPG EN ESPAÑA COMO INSTRUMENTO FAVORECEDOR DEL AHORRO E INVERSIÓN?

En términos reales, el Producto Interior Bruto a precios de mercado en España ha experimentado un crecimiento muy bajo en el periodo 1.980-1.985 sin superar, en ningún caso, el 2'5 % a precios constantes. Su componente cuantitativamente -

más importante, la formación bruta de capital, ha registrado tasas negativas hasta el ejercicio de 1.985, lo que explica, sin duda, la destrucción de puestos de trabajo registrada por nuestra economía (Ver Cuadro 1). Es evidente, si contrastamos estos datos con las estadísticas de la OCDE, - que nuestra economía está creciendo claramente por debajo - de su potencial máximo, que está situado en torno al 4'5 %, y por debajo de la media de otros países de la CEE y de la OCDE.

Constatada esta realidad, la economía española puede y debe acelerar su ritmo de crecimiento hasta alcanzar un porcentaje mínimo del 4 % en los próximos ejercicios. Quizá este objetivo pueda parecer utópico dada la estructura de tasas de crecimiento que se han dado en los últimos años y -- que han rozado el estancamiento, pero hoy nos encontramos - con un conjunto de circunstancias diferenciales de carácter positivo que permiten sustentar la creencia de que es factible un ritmo de crecimiento mayor y más estable que el registrado en el pasado. Parece evidente que una reactivación de la economía española de cierta consideración necesita, - una vez practicados los ajustes estructurales necesarios a la nueva situación, del concurso de la demanda agregada. En concreto, el empuje de la actividad realizado por el sector privado resulta imprescindible, toda vez que el resto de los factores de la demanda global tienen serias limitaciones en su actuación:

- El sector exterior puede y debe tener un comportamiento positivo en cuanto a la exportación de bienes y servicios espoleada por la reanimación de la actividad interna de los países más ricos. Sin embargo, en la medida en que la economía española se reactive necesitará un volumen creciente de importaciones debido a la elevada elasticidad-renta de las importaciones que nuestro país muestra. Esta elasticidad puede incluso aumentar, dado el desfase tecnológico que nuestro sistema productivo tiene en relación - con el de otros países y la evolución a la baja de los -- precios implícitos de las importaciones. Lo anterior indu

PRODUCTO INTERIOR BRUTO. COMPONENTES DE LA DEMANDA

Tasa de crecimiento

| | Precios constantes. Porcentaje de crecimiento sobre el año anterior | | | | | | | | | |
|----------------------------|---|-------|-------|------|-------|---------|------|------|------|------|
| | Base 70 | | | | | Base 80 | | | | |
| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
| Consumo nacional | 27.4 | 21.6 | 18.1 | 17.9 | 14.2 | 15.5 | 13.7 | 10.5 | | 10.5 |
| Consumo privado | 27.2 | 20.8 | 17.5 | 17.1 | 14.0 | 15.0 | 13.1 | 10.0 | | 10.5 |
| Consumo público | 29.4 | 27.0 | 21.9 | 22.7 | 15.0 | 18.7 | 17.2 | 13.6 | | 12.0 |
| Formación bruta de capital | 15.3 | 8.7 | 15.6 | 22.3 | 11.0 | 10.0 | 9.6 | 7.6 | | 12.3 |
| De capital fijo | 22.2 | 16.0 | 11.0 | 18.6 | 15.2 | 11.3 | 9.5 | | | 12.3 |
| Variación de existencias | -32.8 | -71.4 | 255.2 | 82.5 | -76.8 | -61.1 | 52.6 | | | 14.0 |
| Demanda nacional | 24.5 | 19.0 | 17.8 | 18.8 | 13.5 | 14.4 | 12.9 | 10.0 | | 10.8 |
| Exportaciones | 30.3 | 28.3 | 15.0 | 20.3 | 28.0 | 20.4 | 28.4 | 28.8 | | 11.1 |
| De bienes | 32.9 | 27.8 | 19.0 | 22.0 | 28.0 | 21.0 | 28.2 | | | |
| De servicios | 28.3 | 29.2 | 8.3 | 17.3 | 26.0 | 19.3 | 29.0 | | | |
| Importaciones | 18.1 | 6.6 | 19.6 | 41.7 | 22.6 | 18.3 | 20.7 | 10.0 | | 10.3 |
| De bienes | 15.5 | 5.7 | 19.4 | 42.0 | 21.9 | 17.6 | 20.6 | | | |
| De servicios | 22.8 | 14.8 | 21.3 | 39.1 | 25.4 | 24.9 | 20.9 | | | |
| PIB A PRECIOS DE MERCADO | 26.9 | 22.4 | 16.9 | 15.7 | 14.1 | 14.7 | 14.2 | 14.0 | | 11.0 |

| | Precios constantes. Porcentaje de crecimiento sobre el año anterior | | | | | | | | | |
|----------------------------|---|-------|-------|------|-------|---------|------|------|------|------|
| | Base 70 | | | | | Base 80 | | | | |
| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
| Consumo nacional | 2.7 | 1.8 | 1.6 | 1.7 | -0.8 | 1.4 | 1.3 | -0.7 | | 1.8 |
| Consumo privado | 2.6 | 1.3 | 1.2 | 1.3 | -0.9 | 0.7 | 0.7 | -1.0 | | 1.8 |
| Consumo público | 4.1 | 5.6 | 4.2 | 4.4 | 1.5 | 6.5 | 4.7 | 2.0 | | 3.0 |
| Formación bruta de capital | -4.0 | -6.4 | -1.1 | 3.9 | -4.8 | -3.3 | -3.4 | -3.5 | | 4.5 |
| De capital fijo | -0.2 | -2.3 | -4.5 | 1.3 | 1.2 | -2.5 | | | | 4.5 |
| Variación de existencias | -41.6 | -78.3 | 222.3 | 55.4 | -82.0 | -65.3 | | | | 6.0 |
| Demanda nacional | 1.1 | 0.0 | 1.0 | 2.1 | -1.6 | 0.5 | 0.4 | -1.2 | | 2.3 |
| Exportaciones | 8.5 | 10.7 | 6.4 | 0.6 | 6.9 | 8.7 | 8.3 | 15.0 | | 3.6 |
| De bienes | 11.6 | 11.8 | 12.8 | 1.8 | 6.8 | 7.8 | 8.3 | | | |
| De servicios | 3.4 | 8.7 | -5.5 | -2.0 | 7.2 | 4.7 | 4.3 | | | |
| Importaciones | -4.7 | -0.7 | 11.5 | 3.8 | -3.5 | 4.8 | 0.3 | 0.0 | | 5.6 |
| De bienes | -6.4 | -1.6 | 11.5 | 4.0 | -4.1 | 4.7 | 1.7 | | | |
| De servicios | 1.7 | 6.7 | 11.2 | 24.6 | 11.6 | 8.8 | 8.3 | | | |
| PIB A PRECIOS DE MERCADO | 2.3 | 1.8 | 0.2 | 1.8 | 0.4 | 0.9 | 2.1 | 2.0 | | 2.0 |

El crecimiento a precios constantes de 1985 se ha calculado a partir de los datos de 1985 a precios de 1984, y de los de 1984 a precios de 1984.

Fuente: Informe Banco de España 1.985, apéndice estadístico.

ce a pensar que no cabe esperar del sector exterior una contribución especial al crecimiento del PIB.

- La aportación del sector público al crecimiento del PIB ha de mantenerse moderada si no se quiere agravar el profundo problema del déficit presupuestario. El consumo público debería registrar una importante contención, no tanto en la compra de bienes y servicios públicos como en la remuneración de los asalariados. Desde la perspectiva de la inversión pública, sería importante incrementar su participación en el gasto público con destino a la ampliación de la infraestructura básica de la economía, aunque esto es prácticamente imposible ya que esta partida es la única que tiene cierta flexibilidad para controlar el crecimiento del gasto público. En consecuencia, por su cuantía absoluta y por los problemas financieros que acarrea, la inversión pública no puede convertirse en el motor de la reactivación.

El protagonismo de la reactivación económica corresponde, fundamentalmente, a la inversión privada y, en menor medida dada su inercia, al consumo. El objetivo a conseguir sería el de mantener un crecimiento sostenido, a lo largo de varios ejercicios, de la inversión privada en torno a las tasas anuales del 6-7 %. Si esto fuese posible, el gran beneficiado sería el sistema productivo en su conjunto en cuanto al aumento de la actividad económica, modernización de las estructuras productivas e incremento de la demanda de trabajo. Se trata de allanar los obstáculos que entorpecen la consolidación del proceso inversor en nuestro país.

Conducente a una recuperación decidida de la inversión existe una actuación de política económica que puede sintetizarse en:

- 1.- Estímulo al ahorro: Aunque con las circunstancias actuales, y especialmente con un saldo positivo de la balanza por cuenta corriente, puede parecer que existe un volu

men de ahorro suficiente, es necesario que continúe el proceso de recuperación de dicha variable macroeconómica en los próximos ejercicios como única vía para garantizar - los recursos necesarios para el progreso de la inversión. A este proceso deben colaborar más activamente las economías familiares y las Administraciones Públicas. En lo relativo al comportamiento de las familias, su inclinación al ahorro vendrá dada por la evolución de su renta disponible y, más en concreto, de los factores que la integran, entre los que destacan los impuestos directos y las cotizaciones sociales. Un mejor trato fiscal al ahorro constituye una solicitud bien justificada en la presente coyuntura económica. También sería deseable que las Administraciones Públicas volvieran a registrar tasas de ahorro positivas aunque el peso de los intereses de la deuda pública supone un lastre considerable.

2.- Aumento de la rentabilidad de las inversiones: Consciente de la importancia del estímulo a la inversión, una política económica moderna debe centrar su esfuerzo en mejorar las expectativas de rentabilidad para lo cual, además de la reducción de los costes empresariales y la moderación de los tipos de interés, tiene una influencia especial la fiscalidad sobre los rendimientos de la inversión. En este contexto un IPG tendría una importante función como instrumento favorecedor del ahorro y la inversión.

El Cuadro 2 recoge la renta y el gasto de los consumidores privados en España para el periodo 1.980-1.982, - periodo para el cual se disponen de datos desagregados sobre el comportamiento de estas magnitudes según la C.N.E. Para los ejercicios de 1.983 y 1.984 se disponen de datos agregados aportados por el Informe anual del Banco de España (1.984) que se recogen en el Cuadro 3, que reseñamos aunque no sean representativos por su grado de agregación.

CUADRO 2.- RENTA Y GASTO DE LOS CONSUMIDORES PRIVADOS 1.980-1.982 EN ESPAÑA A PRECIOS MERCADO, PRECIOS CORRIENTES.

Unidad: Millones de ptas.

| Precios actuales | 1.980 | 1.981 | 1.982(P) | Variación en % respecto año anterior. | |
|--|--------------|--------------|---------------|--|-------------------|
| | | | | 1.981 13'97 | 1.982(P) 18'18 |
| Excedente bruto de explotación | 6.732.180,1 | 7.673.138,4 | 9.068.819,7 | | |
| (Rentas del factor) | | | | | |
| Remuneración de los asalariados | 8.185.311,8 | 9.275.007,9 | 10.455.256,5 | 13'31 | 12'72 |
| Otras rentas del factor | (207.348,6) | (244.982,6) | (353.580,3) | 17'8 | 44'3 |
| Transferencias de rentas a familias | 466.638,2 | 552.708,4 | 610.460,2 | 18'47 | 10'45 |
| Prestaciones sociales | 2.162.915,7 | 2.647.570,6 | 3.088.948,2 | 12'24 | 16'6 |
| Transferencias a otros sectores | (416.378,5) | (455.935,2) | (527.339,1) | 9'51 | 15'6 |
| Intereses netos | (719.950,7) | (984.668,2) | (1.053.910) | 36'7 | 7'0 |
| Impuestos directos + cotizaciones - sociales | (3.088.177) | (3.550.412) | (3.999.091,5) | 14'96 | 12'64 |
| Renta bruta disponible | 13.115.191 | 14.912.499,1 | 17.289.563,7 | 13'70 | 15'94 |
| Ajustes por variación en las re- servas matemáticas de jubilación | 11.900 | 17.971,5 | 19.847,3 | - | - |
| Consumo privado | 10.605.468,8 | 12.093.866,9 | 13.906.266,9 | 14'03 | 14'99 |
| Ahorro bruto | 2.521.622,2 | 2.836.603,7 | 3.403.144,1 | 12'5 | 19'9 |
| Ratio de ahorros | 19'2 | 19'02 | 19'68 | -0'18 | +0'66 |

Fuente: Contabilidad Nacional y Elaboración propia.

CUADRO 3.- Renta, consumo y ahorro agregado (1.983-1.984).
Precios corrientes (en m. millones)

| | 1.983 | 1.984 |
|----------------------------------|----------|----------|
| . R.N.B.D. a p.m. | 22.598,2 | 25.732,5 |
| . Consumo privado interior | 16.585,7 | 18.637,1 |
| . Ahorro bruto | 6.012,5 | 7.095,4 |
| . Ratio de ahorros | 36,2% | 38% |

Este estudio macroeconómico de las magnitudes de Renta, Consumo y Ahorro, aunque no es totalmente representativo de la base de un impuesto sobre la renta o el gasto sí permite sacar alguna conclusión interesante a efectos de nuestro estudio:

- 1) Que la propensión media al ahorro de las economías domésticas en España está situada en torno al 20 %. Dato significativo para poder establecer una aproximación tarifaria.
- 2) Que esta propensión tiende a ser estable a medio plazo. (1.980-1.983).

El efecto incentivador de un IPG sobre el ahorro está estrechamente relacionado con el comportamiento de la elasticidad del ahorro con respecto al tipo de interés. Al respecto, hay numerosas interpretaciones tanto teóricas como empíricas⁽²⁾. Para el caso español, los Profesores Molina, Sanchez Maldonado y Dominguez⁽³⁾, utilizando el modelo propuesto por Boskin⁽⁴⁾ intentan contrastar el comportamiento del consumo y el ahorro familiares a la luz de los escasos datos disponibles de la economía española. El modelo que se propone, que es una adaptación en función de las variables estadísticas disponibles, se especifica de la siguiente manera:

$$I_{nCF} = C + B_1 I_{nRF} + B_2 I_{nRF-1} + B_3 I_{nW-1} + B_4 I_{nU-1} + B_5 R + B_6 \pi + E$$

donde,

CF = consumo familiar (en ptas. constantes per cápita)

RF = renta familiar (en ptas. constantes per cápita)

RF₋₁ = renta familiar (en ptas. constantes per cápita retardada en 1 año)

W₋₁ = variable "proxy" de la riqueza personal (disponibilidad de liquidad en ptas. constantes per cápita)

.../...

U_{-1} = tasa de paro retardada un año.
 R = Rendimiento real de los bonos bancarios.
 π = Tasa de inflación.

Este modelo ha sido estimado utilizando como variable dependiente el ahorro familiar. Las diferencias con el modelo de Boskin se refieren a la utilización de la tasa efectiva de inflación en lugar de las expectativas de inflación y que el tipo de interés empleado es el rendimiento de los bonos bancarios antes de impuestos como "proxy" del tipo de --rendimiento real del capital antes de impuestos. Los resultados de las estimaciones se recogen en el cuadro 4. En la mayoría de las regresiones en que se toma como variable dependiente el consumo familiar, el coeficiente del tipo de interés aparece con signo negativo y con significación estadística. El valor de dicho coeficiente se sitúa en torno a -0,007 con lo que la elasticidad del consumo respecto al tipo de interés es de 0,024. Si se toma el ahorro como variable dependiente, se observa como el coeficiente del tipo de interés --tiene un valor del 0,054 (ecuaciones 13 y 14) resultando estadísticamente significativo. La elasticidad del ahorro respecto al tipo de interés es, en este caso, de 0'18. La inclusión en el modelo de una variable ficticia para recoger el --posible efecto de la reforma fiscal no aporta ninguna significación.

Por todo ello, y, con las limitaciones que merece la base estadística, se puede afirmar que en el periodo 1.964- -1.984 en España existe una relación directa entre el ahorro y el tipo de interés de magnitud considerable por lo que puede afirmarse que, en caso de establecerse un IPG, éste tendrá una repercusión favorable sobre el ahorro de las familias.

3.- ESTIMACION A NIVEL AGREGADO DE UNA BASE GASTO A PARTIR DE LOS DATOS DE LA CONTABILIDAD NACIONAL.-

Utilizando el material existente, bastante pobre, se ha tratado de estimar, a partir de los datos de la Contabilidad

| Estadísticas | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|--------------------|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------|----------------|--------|------|---------|
| VD | C | lnCF | lnAF ₋₁ | lnAF ₋₂ | lnAF ₋₃ | lnAF ₋₄ | lnAF ₋₅ | lnAF ₋₆ | R | TC | DMF | RN | R ² | K.E.R. | D-W | F |
| lnCF | 0.399 (0.76) | 0.292 (1.54) | 0.714 (3.94) | -0.050 (-0.60) | 0.039 (3.66) | | | | -0.007 (-2.60) | -0.007 (-2.75) | | | 0.996 | 0.013 | 2.19 | 841.76 |
| lnCF | 0.426 (0.93) | 0.298 (1.75) | 0.691 (3.77) | -0.036 (-0.47) | 0.040 (4.41) | | | | -0.007 (-2.98) | -0.006 (-2.8) | | | 0.997 | 0.012 | 2.32 | 1029.56 |
| lnCF | 0.425 (0.88) | 0.298 (1.67) | 0.691 (3.94) | -0.036 (-0.44) | 0.040 (3.66) | | | | -0.007 (-2.75) | -0.006 (-2.76) | -0.0003 (-0.01) | | 0.997 | 0.012 | 2.31 | 819.46 |
| lnCF | 0.600 (2.24) | 0.294 (1.73) | 0.664 (3.92) | | 0.039 (4.32) | | | | -0.007 (-3.02) | -0.006 (-3.06) | | | 0.997 | 0.011 | 2.25 | 1353.08 |
| lnCF | 1.297 (2.98) | 0.813 (5.79) | | 0.054 (0.55) | 0.048 (4.05) | | | | -0.004 (-1.35) | -0.002 (-0.95) | | | 0.994 | 0.016 | 1.52 | 655.23 |
| lnCF | 0.482 (0.98) | | 0.947 (8.07) | 0.004 (0.06) | 0.036 (3.89) | | | | -0.008 (-3.39) | -0.008 (-4.20) | | | 0.996 | 0.012 | 2.41 | 1086.05 |
| lnCF | 0.759 (1.10) | | 0.877 (5.29) | 0.047 (0.43) | 0.007 (0.80) | | | | 0.001 (0.07) | | | | 0.993 | 0.018 | 2.41 | 663.26 |
| lnCF | 0.963 (1.15) | 0.043 (3.13) | | 0.263 (1.96) | | | | | 0.003 (1.67) | | | | 0.985 | 0.025 | 0.67 | 432.07 |
| lnCF | 1.063 (3.21) | 0.888 (27.98) | | 0.049 (4.23) | 0.037 (1.98) | | | | -0.004 (-1.39) | -0.002 (-0.66) | | | 0.994 | 0.016 | 1.60 | 156.40 |
| lnCF | 0.278 (0.63) | | 0.561 (2.71) | | 0.037 (1.98) | | | | -0.007 (-0.95) | -0.0004 (-0.41) | | | 0.995 | 0.014 | 2.13 | 857.01 |
| lnCF | 0.517 (1.33) | | 0.946 (25.21) | | 0.006 (0.75) | | | | 0.011 (0.61) | | | | 0.993 | 0.017 | 2.44 | 928.97 |
| lnCF | -0.109 (-0.35) | | 1.007 (32.66) | | | | | | -0.0005 (-0.31) | -0.003 (-1.50) | | | 0.993 | 0.016 | 2.11 | 1019.19 |
| lnS | -10.076 (-2.24) | 8.274 (4.97) | -6.33 (-3.94) | -0.253 (-0.34) | | | | | 0.094 (2.33) | 0.097 (2.77) | | | 0.863 | 0.11 | 2.06 | 21.97 |
| lnS | -10.111 (-2.14) | 8.265 (4.76) | -6.31 (-3.31) | -0.262 (-0.33) | | | | | 0.094 (2.00) | 0.097 (2.59) | -0.009 (-0.09) | | 0.852 | 0.118 | 2.07 | 17.49 |
| lnS | -4.285 (-0.96) | 7.082 (3.94) | -6.075 (-2.87) | 0.120 (0.12) | | | | | 0.009 (0.84) | 0.009 (0.84) | | 0.087 (1.18) | 0.827 | 0.127 | 2.20 | 16.91 |
| lnS | -9.849 (-1.96) | 8.329 (4.48) | -6.570 (-3.31) | -0.094 (-0.11) | -0.428 (-4.04) | | | | 0.057 (2.07) | 0.063 (2.60) | | | 0.830 | 0.126 | 2.00 | 17.27 |
| lnS | -18.174 (-3.25) | 3.414 (2.38) | | -0.514 (-0.91) | -0.514 (-3.88) | | | | 0.030 (0.89) | 0.028 (1.00) | | | 0.717 | 0.163 | 1.30 | 11.15 |
| lnS | -3.402 (-3.10) | 8.263 (4.57) | -6.634 (-3.05) | | -0.429 (-4.20) | | | | 0.067 (2.16) | 0.063 (2.60) | | | 0.841 | 0.122 | 2.02 | 22.13 |
| lnS | -2.435 (-1.15) | 0.563 (0.31) | | 1.064 (0.90) | | | | | 0.027 (0.67) | 0.014 (0.41) | | | 0.613 | 0.190 | 1.63 | 7.34 |

| Variables independientes | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|--------------------|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-----------------|----------------|--------|------|---------|
| VD | C | lnCF | lnAF ₋₁ | lnAF ₋₂ | lnAF ₋₃ | lnAF ₋₄ | lnAF ₋₅ | lnAF ₋₆ | R | TC | DMF | RN | R ² | K.E.R. | D-W | F |
| lnCF | 0.399 (0.76) | 0.292 (1.54) | 0.714 (3.94) | -0.050 (-0.60) | 0.039 (3.66) | | | | -0.007 (-2.60) | -0.007 (-2.75) | | | 0.996 | 0.013 | 2.19 | 841.76 |
| lnCF | 0.426 (0.93) | 0.298 (1.75) | 0.691 (3.77) | -0.036 (-0.47) | 0.040 (4.41) | | | | -0.007 (-2.98) | -0.006 (-2.8) | | | 0.997 | 0.012 | 2.32 | 1029.56 |
| lnCF | 0.425 (0.88) | 0.298 (1.67) | 0.691 (3.94) | -0.036 (-0.44) | 0.040 (3.66) | | | | -0.007 (-2.75) | -0.006 (-2.76) | -0.0003 (-0.01) | | 0.997 | 0.012 | 2.31 | 819.46 |
| lnCF | 0.600 (2.24) | 0.294 (1.73) | 0.664 (3.92) | | 0.039 (4.32) | | | | -0.007 (-3.02) | -0.006 (-3.06) | | | 0.997 | 0.011 | 2.25 | 1353.08 |
| lnCF | 1.297 (2.98) | 0.813 (5.79) | | 0.054 (0.55) | 0.048 (4.05) | | | | -0.004 (-1.35) | -0.002 (-0.95) | | | 0.994 | 0.016 | 1.52 | 655.23 |
| lnCF | 0.482 (0.98) | | 0.947 (8.07) | 0.004 (0.06) | 0.036 (3.89) | | | | -0.008 (-3.39) | -0.008 (-4.20) | | | 0.996 | 0.012 | 2.41 | 1086.05 |
| lnCF | 0.759 (1.10) | | 0.877 (5.29) | 0.047 (0.43) | 0.007 (0.80) | | | | 0.001 (0.07) | | | | 0.993 | 0.018 | 2.41 | 663.26 |
| lnCF | 0.963 (1.15) | 0.043 (3.13) | | 0.263 (1.96) | | | | | 0.003 (1.67) | | | | 0.985 | 0.025 | 0.67 | 432.07 |
| lnCF | 1.063 (3.21) | 0.888 (27.98) | | 0.049 (4.23) | 0.037 (1.98) | | | | -0.004 (-1.39) | -0.002 (-0.66) | | | 0.994 | 0.016 | 1.60 | 156.40 |
| lnCF | 0.278 (0.63) | | 0.561 (2.71) | | 0.037 (1.98) | | | | -0.007 (-0.95) | -0.0004 (-0.41) | | | 0.995 | 0.014 | 2.13 | 857.01 |
| lnCF | 0.517 (1.33) | | 0.946 (25.21) | | 0.006 (0.75) | | | | 0.011 (0.61) | | | | 0.993 | 0.017 | 2.44 | 928.97 |
| lnCF | -0.109 (-0.35) | | 1.007 (32.66) | | | | | | -0.0005 (-0.31) | -0.003 (-1.50) | | | 0.993 | 0.016 | 2.11 | 1019.19 |
| lnS | -10.076 (-2.24) | 8.274 (4.97) | -6.33 (-3.94) | -0.253 (-0.34) | | | | | 0.094 (2.33) | 0.097 (2.77) | | | 0.863 | 0.11 | 2.06 | 21.97 |
| lnS | -10.111 (-2.14) | 8.265 (4.76) | -6.31 (-3.31) | -0.262 (-0.33) | | | | | 0.094 (2.00) | 0.097 (2.59) | -0.009 (-0.09) | | 0.852 | 0.118 | 2.07 | 17.49 |
| lnS | -4.285 (-0.96) | 7.082 (3.94) | -6.075 (-2.87) | 0.120 (0.12) | | | | | 0.009 (0.84) | 0.009 (0.84) | | 0.087 (1.18) | 0.827 | 0.127 | 2.20 | 16.91 |
| lnS | -9.849 (-1.96) | 8.329 (4.48) | -6.570 (-3.31) | -0.094 (-0.11) | -0.428 (-4.04) | | | | 0.057 (2.07) | 0.063 (2.60) | | | 0.830 | 0.126 | 2.00 | 17.27 |
| lnS | -18.174 (-3.25) | 3.414 (2.38) | | -0.514 (-0.91) | -0.514 (-3.88) | | | | 0.030 (0.89) | 0.028 (1.00) | | | 0.717 | 0.163 | 1.30 | 11.15 |
| lnS | -3.402 (-3.10) | 8.263 (4.57) | -6.634 (-3.05) | | -0.429 (-4.20) | | | | 0.067 (2.16) | 0.063 (2.60) | | | 0.841 | 0.122 | 2.02 | 22.13 |
| lnS | -2.435 (-1.15) | 0.563 (0.31) | | 1.064 (0.90) | | | | | 0.027 (0.67) | 0.014 (0.41) | | | 0.613 | 0.190 | 1.63 | 7.34 |

Fuente: Molina, A.; Sánchez Maldonado, J.; Domínguez, J. Opus cit. pag. 14.
Las cantidades entre paréntesis recogen el valor medio de error en la regresión.

Nacional de España, la Encuesta de Presupuestos familiares y la Memoria de la Administración Tributaria 1.984, un cálculo para el ejercicio fiscal de 1.982, único para el que se dispone de datos completos, de la base de un IPG. Los resultados se recogen en el Cuadro 5. Se trata de poner de manifiesto, a nivel muy agregado, cual es el orden de magnitud de una base estimada del IPG en comparación a la base de un impuesto sobre la renta estimada de acuerdo con los datos de la Contabilidad Nacional. Como se puede observar, la comparación sería abrumadoramente favorable a un IPG si se toma como referencia la renta efectivamente declarada en 1.982; sin embargo, esta comparación no es real por cuanto un IPG no sería ajeno al fenómeno del fraude fiscal aunque en nuestra opinión lo dificultaría más que el actual IR. Para el cálculo se ha tratado de seguir la metodología propuesta por el Profesor Lodin⁽⁵⁾, practicando los ajustes por él propuestos y realizando algunos ajustes y estimaciones particulares.

El consumo privado no corregido es de 13'906 billones de ptas.; en él se incluyen todos los desembolsos por bienes duraderos y no duraderos así como los servicios del sector familiar. La cifra no recoge la compra de bienes de consumo que se efectúan en relación con actividades empresariales para los que tienen la consideración de deducibles. Los bienes de consumo duradero adquiridos con fines privados (automóviles, frigoríficos, etc.) se consideran como consumo privado a pesar de que para las familias pueda constituir un verdadero gasto de inversión. La única excepción se refiere a la adquisición de viviendas de ocupación personal y de viviendas secundarias que, según la C.N. no son consideradas como consumo privado sino como inversiones en activos de valor estable y se recogen en la formación bruta de capital. Si al diseñar el impuesto las viviendas tuviesen la misma consideración que los restantes bienes de consumo duradero, esto hubiera supuesto un incremento en el consumo privado de 1.020'557 miles de millones de ptas.

ESTIMACIONES A PARTIR DE LOS DATOS DE LA CONTABILIDAD NACIONAL Y LA ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES Y LA MEMORIA DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA.-

CUADRO 5.-

BASE DEL IMPUESTO SOBRE EL GASTO A NIVEL AGREGADO CALCULADA A PARTIR DE LOS DATOS DEL CONSUMO PRIVADO. AÑO 1.982.-

| | |
|--|--------------|
| . Renta bruta disponible (no corregida a efectos fiscales) | 17.289.563'7 |
| . Renta declarada | 8.338.220'2 |
| . Consumo privado (no corregido a efectos fiscales) | 13.906.266'9 |
| - - - - - x X x - - - - - | |

millones de ptas.

| | | |
|---|---------------|----------------------------|
| Consumo privado no corregido | 13.906.266'9 | |
| (-) Consumo de capital fijo (Amortización) | (1.380.416'7) | |
| (-) Intereses del capital prestado | (2.011.751'9) | |
| (-) Atención médica y salud | (854.424'7) | |
| (-) Primas netas de seguro de vida | (144.611) | |
| (-) Consumo Instituciones Privadas sin fines de lucro | (20.000) | |
| Consumo privado corregido | 8.995.062'6 | |
| (+) Impuestos directos y Contribuciones a la Seguridad Social | 3.736.523'7 | |
| (+) Impuestos sobre el capital | 45.069'0 | |
| (+) Transferencias corrientes diversas | 302.572'1 | |
| (+) Primas netas de seguro. Responsabilidad - Civil | 144.611'3 | |
| * Consumo privado corregido + ciertas transferencias | 13.223.838'2 | Consumo imponible agregado |
| * Renta económica corregida a efectos fiscales | 15.964.312'2 | Renta - imponible agregada |
| * Diferencia en millones de ptas. | 2.740.474 → | 17 % |

Como los cálculos se basan en el supuesto de una imposición sobre el gasto, la partida de amortizaciones e intereses del capital prestado no se incluyen. En relación con la atención médica han sido excluidos para llegar a los pagos netos de las economías domésticas. Se descuentan las -- primas netas de seguros de vida ya que es deducible el ahorro en seguros en el sistema de imposición sobre el gasto. Por último, como las instituciones privadas sin fines de -- lucro no suelen ser sujeto pasivo de cualquier impuesto personal sobre la renta, se descuenta su consumo para determinar el consumo privado corregido. Este asciende a 8.995'0 - miles de millones de ptas.

Deben añadirse ciertos impuestos directos y de capital y las cuotas a la Seguridad Social, que están fuera del consumo tal como se recoge en la Contabilidad Nacional. Si los impuestos directos fuesen deducibles a los propósitos de un IPG, estos deberían incluirse en el consumo imponible ya -- que se reflejan en tipos impositivos oficiales más elevados y es necesario para homogeneizar la comparación con renta. Por último, si pretendemos la aplicación de un impuesto extensivo sobre el gasto, cualquier tipo de transferencia corriente debería incluirse a la hora de determinar el consumo privado gravable.

Los resultados son muy significativos aunque tomando -- con relativa precaución los mismos. La base del IPG para -- 1.982 puede estimarse en 13.223'8 miles de millones de ptas en comparación con la base actual del IRPF en 1.982 que estimada por la Comisión del Fraude⁽⁶⁾ se sitúa en 15.964.312 millones de ptas. La base del IPG sería en consecuencia --- 2.740'4 miles de millones menor o lo que es lo mismo, un -- 17 % menor que la de un impuesto ideal sobre la renta sin -- fraude estimado. Sin embargo, si consideramos la vivienda -- como bien de consumo incluido en la base, la estimación --- del consumo corregido pasaría a ser de 14.244'395 miles de millones por lo que, en este caso, la base de un IPG sería solo un 10 % inferior a la del IR ideal. Por lo que, aun --

admitiendo cierto grado de error en los cálculos y asumiendo que la posibilidad de evasión fiscal se reduce con un IPG, - con lo cual el término de comparación no sería del todo homogéneo, se puede afirmar que la base imponible de un IPG no tendría que ser esencialmente menor que la de un impuesto sobre la renta si aquel se articula adecuadamente. Además, no perdamos de vista que las estimaciones se refieren a 1.982, año en el que la tasa o ratio de ahorros es del 19'68 %, evidentemente la situación se verá modificada favorablemente si la estimación se realiza en ejercicios con menores ratios de ahorro y siempre asumiendo la no existencia de alteraciones radicales en las pautas de comportamiento de los consumidores.

4.- ESTIMACION DE UNA ESTRUCTURA TARIFARIA EN EL IPG, CON -- APLICACION AL CASO ESPAÑOL.-

A nivel teórico, se puede establecer a través de un modelo muy sencillo la estructura de tipos impositivos que garanticen con un IPG una recaudación similar a la que actualmente se obtendría con un impuesto sobre la renta de carácter progresivo siempre y cuando se conozca la estructura de tipos medios de gravamen aplicables en el IR y las propensiones marginales al ahorro estimados para diferentes niveles de renta.

Consideremos a Y como la renta imponible declarada por los contribuyentes en un periodo concreto; t_i sería el tipo medio de gravamen de los contribuyentes en el impuesto sobre la renta. Por lo tanto, a nivel agregado la recaudación obtenida sería igual $T_y = t_i \cdot Y$ (1).

Consideremos a continuación el comportamiento fiscal -- del gasto a través de la estimación de su base que, a nivel agregado y utilizando el sistema de estimación indirecta de bases, sería aproximadamente igual a la diferencia entre la renta obtenida por los contribuyentes en el periodo menos el

ahorro realizado por los mismos a partir de esa renta. Aplicando un criterio de caja los desahorros del ejercicio se podrían asimilar a la renta del ejercicio en que se realiza. -- Para estimar el ahorro del ejercicio se utiliza el concepto de propensión marginal al ahorro (S), por lo que la base imponible de un IPG sería igual a la diferencia entre Y (renta -- del periodo) y S.Y que nos determinaría el ahorro del ejercicio. Con estos datos, a nivel agregado, la recaudación obtenida por un IPG sería igual a:

$$T_g = t_g (Y - SY) \quad (2).$$

La tercera ecuación del modelo es una ecuación de identidad que exige que la recaudación obtenida por un impuesto sobre la renta sea idéntica a la obtenida con un Impuesto personal sobre el gasto.

$$T_y \equiv T_g \quad (3)$$

Suponiendo que no hay cambios en la propensión marginal y --- desarrollando el modelo:

$$\left. \begin{array}{l} T_y = t_i \cdot Y \\ T_g = t_g (Y - SY) \\ T_y = T_g \end{array} \right\} \begin{array}{l} t_i \cdot Y = t_g (Y - SY) \\ t_g = \frac{t_i \cdot Y}{Y - SY} \\ t_g = \frac{t_i}{(1 - S)} \end{array}$$

A partir de esta ecuación, conociendo los tipos medios de gravamen del IR y las propensiones marginales al ahorro, se puede determinar, a nivel muy agregado, el tipo Medio de gravamen del IPG que nos garantiza una recaudación similar. -- El cuadro 6 recoge algunos de los resultados obtenidos por la aplicación del modelo. Como es lógico, el comportamiento del tipo impositivo del IPG es creciente a medida que se incrementa el TMG del IR o a medida que se incrementa la propensión marginal al ahorro. Merece destacarse que la estimación del cuadro considera una base gasto inclusiva del impuesto por lo cual los tipos impositivos no son tan elevados como en el caso de una base exclusiva del impuesto. La línea quebrada muestra aquellos niveles a partir de los cuales los tipos impositivos de gasto superarían el 100 % para garantizar una idéntica recaudación.

Como afirma el informe Meade⁽⁷⁾ se introduce cierta confusión en las discusiones sobre la imposición a no ser que se tenga cuidado en distinguir entre un tipo impositivo calculado sobre una base que incluye el impuesto en sí y un tipo impositivo correspondientemente más alto calculado sobre una base que excluye el impuesto en sí. La tributación sobre la renta, en concreto el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre sociedades, suele calcularse sobre una base con impuesto incluido. Por ello y por las razones apuntadas en el capítulo 4⁽⁸⁾ hemos calculado los tipos con impuesto incluido para homogeneizar las comparaciones. No obstante, determinados autores consideran que el impuesto personal sobre el gasto, de la misma manera que el Impuesto sobre el Valor añadido, debería ser calculado sobre una base que excluya el propio impuesto.

La conversión de tipos con inclusión del impuesto a tipos con exclusión del mismo y viceversa sigue las sencillas fórmulas:

$$t_{ge} = \frac{t_{gi}}{1-t_{gi}} \quad \text{y} \quad t_{gi} = \frac{t_{ge}}{1+t_{ge}}$$

donde, t_{gi} es el tipo de gasto con inclusión del impuesto y t_{ge} es el tipo con exclusión del impuesto. Cualquier impuesto puede expresarse de cualquiera de estos modos. El cuadro 7 recoge las diferencias entre un impuesto al gasto con base inclusiva y con base exclusiva en función de las variables recogidas en el cuadro 6. En un ejemplo muy exagerado pero representativo de la carga psicológica que representa un IPG -- con impuesto excluido. Supongamos que un contribuyente con las características del 7º renglón de la tabla 7 dedica una renta antes de impuestos de 100.000.- ptas. a gastos de consumo, pagando así 90.000.- ptas. de impuestos, de modo que puede gastar 10.000.- ptas. en bienes de consumo a precios que excluyen el impuesto. Psicológicamente, la diferencia para el contribuyente puede ser dramática si se dice que el tipo impositivo es del 90 % (sobre sus gastos, impuesto incluido) o -- del 900 % (sobre sus gastos, impuesto excluido), aunque éstas son solo dos maneras de describir exactamente la misma situación. Esta es la razón principal que induce a varios informes

(9)

CUADRO 6.- Cálculo de una escala de gravamen en un IPG para contribuyentes con diferentes TMG en el IR y con diferentes Propensiones marginales al ahorro para obtener niveles de recaudación similares a los del IR. (Base inclusiva del impuesto) tanto por uno.

| TMG y PI s | 10% | 20% | 25% | 30% | 35% | 40% | 45% | 50% | 55% | 60% | 65% |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 10 % | 0'111 | 0'222 | 0'277 | 0'333 | 0'388 | 0'444 | 0'50 | 0'555 | 0'611 | 0'666 | 0'722 |
| 20 % | 0'125 | 0'25 | 0'312 | 0'375 | 0'437 | 0'50 | 0'562 | 0'625 | 0'687 | 0'75 | 0'812 |
| 30 % | 0'142 | 0'285 | 0'357 | 0'428 | 0'50 | 0'571 | 0'642 | 0'714 | 0'785 | 0'857 | 0'928 |
| 40 % | 0'166 | 0'333 | 0'416 | 0'50 | 0'583 | 0'666 | 0'75 | 0'833 | 0'916 | 1'00 | 1'08 |
| 50 % | 0'2 | 0'4 | 0'50 | 0'60 | 0'70 | 0'80 | 0'90 | 1'00 | 1'10 | 1'20 | 1'30 |
| 60 % | 0'25 | 0'5 | 0'625 | 0'75 | 0'875 | 1'00 | 1'12 | 1'25 | 1'37 | 1'50 | 1'62 |
| 70 % | 0'33 | 0'666 | 0'833 | 1'00 | 1'16 | 1'33 | 1'50 | 1'66 | 1'83 | 2'00 | 2'16 |
| 80 % | 0'5 | 1 | 1'25 | 1'50 | 1'75 | 2'00 | 2'25 | 2'50 | 2'75 | 3'00 | 3'25 |
| 90 % | 1'00 | 2'00 | 2'50 | 3'00 | 3'50 | 4'00 | 4'50 | 5'00 | 5'50 | 6'00 | 6'50 |

Fuente: elaboración propia

CUADRO 7.- Algunos ejemplos de diferencias de tipos en el - IPG según que el propio impuesto se incluya o excluya en la base imponible.

| T.M.G.y | P.Mg.S | t _{gi} | t _{ge} |
|---------|--------|-----------------|-----------------|
| 10 % | 10 % | 0'111 | 0'125 |
| 20 % | 30 % | 0'285 | 0'398 |
| 25 % | 20 % | 0'312 | 0'453 |
| 30 % | 20 % | 0'375 | 0'600 |
| 35 % | 40 % | 0'666 | 1'994 |
| 40 % | 30 % | 0'571 | 1'331 |
| 45 % | 50 % | 0'900 | 9'000 |

a considerar que el IPG pagado en un ejercicio sea tratado como gasto imponible por cuanto la no deducción reduciría -- los tipos impositivos nominales necesarios para alcanzar -- un determinado grado de progresividad.

Considerando el modelo anterior, vamos a tratar de proponer una estructura tarifaria para el IPG en España a partir de un conjunto de estimaciones sobre la propensión marginal al ahorro y comportamiento de los tipos medios de gravamen por deciles de contribuyentes. Para determinar las -- propensiones marginales al ahorro y la propensión media al consumo nos apoyamos en un trabajo que está llevando a cabo el Grupo de Estudios de la Secretaria de Estado de Hacienda⁽¹⁰⁾. Consideremos:

$$Y = C + S$$

$$S = Y - C \quad \left| \quad \frac{dS}{dY} = 1 - \frac{dC}{dY} = 1 - \frac{C}{Y} E_{cy} \quad (1) \right.$$

$$\frac{S}{Y} = 1 - \frac{C}{Y}$$

donde:

S = ahorro

Y = renta

C = gasto o consumo

E_{cy} = Elasticidad Gasto-renta.

Para calcular la elasticidad del gasto con relación a la renta se ha estimado la siguiente función de consumo y - renta :

.../...

$\log C = 1,181107 + 0,911879 \cdot \log Y$, siendo $E = 0,911879$
 (4,99) (52,51)

$\bar{R}^2 = 0,9808$

DW = 1,8642

donde \bar{R}^2 es el coeficiente de determinación corregido, DW es el estadístico Durbin-Watson, y las cifras entre paréntesis son los estadísticos t-Student.

Conocida la elasticidad gasto-renta y el comportamiento del Gasto y la renta en un ejercicio, por la ecuación (1) se puede determinar la propensión media al consumo y la propensión marginal al ahorro. El único ejercicio para el cual se disponen de datos fiables sobre consumo familiar es el de 1.980, datos extraídos de la Encuesta de Presupuestos Familiares⁽¹¹⁾. Recogiendo estos datos por deciles de renta, el comportamiento de la propensión marginal al ahorro y la propensión media al consumo se recogen en el Cuadro 8.

CUADRO 8.- Resultados de la estimación de propensiones marginales al ahorro y la propensión media al consumo por deciles de renta (en tanto por uno)

| Decil | ds/dy | c/y |
|-----------|------------|-------|
| 1ª | 0'01 | 1'08 |
| 2ª | 0'05 | 1'04 |
| 3ª | 0'07 | 1'02 |
| 4ª | 0'09 | 1'00 |
| 5ª | 0'10 | 0'98 |
| 6ª | 0'11 | 0'97 |
| 7ª | 0'12 | 0'96 |
| 8ª | 0'13 | 0'95 |
| 9ª | 0'15 | 0'94 |
| 10ª | 0'17 | 0'91 |

La enorme dificultad de estimar los datos de estas propensiones para el ejercicio 1.983 nos lleva a suponer que la estructura de las propensiones no se modifica sustancial-

mente en este periodo, lo cual no es descabellado ya que la estructura del consumo de los últimos ejercicios no se ha modificado así como la relación ahorro/renta a nivel agregado, que se mantiene en torno al 20 %. Esto nos va a permitir asignar a la distribución por deciles de la base imponible de 1.983, la distribución por deciles de renta de la propensión marginal al ahorro para determinar una estructura tarifaria que nos determine los T.M.G. de un IPG que permitan una cuota íntegra similar a la obtenida en 1.983, esto es, 1.598.640 millones de ptas.

Si, con todas las precauciones posibles, integramos -- las propensiones marginales al ahorro por deciles de renta, que constituyen una muy buena aproximación de la distribución por deciles de contribuyentes de la propensión marginal al ahorro, con los tipos medios de gravamen del IRPF -- por deciles de contribuyentes (Cuadro 9), podremos aproximar una estructura tarifaria de un IPG que permitiese la misma recaudación que la obtenida en 1.983.

| Deciles | ds/dy | TMG_y | TMG_g |
|-----------|-----------|------------|---------|
| 1ª | 0'01..... | 0'1617.... | 0'1633 |
| 2ª | 0'05..... | 0'1646.... | 0'1732 |
| 3ª | 0'07..... | 0'1699.... | 0'1846 |
| 4ª | 0'09..... | 0'1722.... | 0'1892 |
| 5ª | 0'10..... | 0'1751.... | 0'1945 |
| 6ª | 0'11..... | 0'1807.... | 0'2030 |
| 7ª | 0'12..... | 0'1832.... | 0'2081 |
| 8ª | 0'13..... | 0'1881.... | 0'2162 |
| 9ª | 0'15..... | 0'1977.... | 0'2325 |
| 10ª | 0'17..... | 0'2770.... | 0'3337 |

Este estudio exige un conjunto de matizaciones:

../...

CUADRO 9.-

Distribución por deciles de la Base imponible y estimación de la cuota íntegra y TIG

(1.983)

| Decil | nº de contribuyentes | Base imponible IR (Millones) | % | % acumulado | cuota íntegra (millones) | TIG y |
|-------|----------------------|------------------------------|--------|-------------|--------------------------|--------|
| 1º | 639.736 | 118.392 | 1'55 | 1'55 | 19.144 | 0'1617 |
| 2º | 639.736 | 343.724 | 4'50 | 6'05 | 56.577 | 0'1646 |
| 3º | 639.736 | 446.631 | 5'85 | 11'90 | 75.883 | 0'1699 |
| 4º | 639.736 | 480.382 | 6'29 | 18'20 | 82.722 | 0'1722 |
| 5º | 639.736 | 574.924 | 7'53 | 25'73 | 100.669 | 0'1751 |
| 6º | 639.736 | 701.235 | 9'19 | 34'91 | 126.713 | 0'1807 |
| 7º | 639.736 | 755.204 | 9'89 | 44'80 | 138.354 | 0'1832 |
| 8º | 639.736 | 890.848 | 11'67 | 56'47 | 167.569 | 0'1881 |
| 9º | 639.736 | 1.129.205 | 14'79 | 71'26 | 223.244 | 0'1977 |
| 10º | 639.736 | 2.193.843 | 28'74 | 100'00 | 607.765 | 0'2770 |
| | | 7.634.386 | 100'00 | 100'00 | 1.598.640 | 0'2094 |

Fuente: Memoria de la Administración Tributaria 1.984 y elaboración propia.

- 1) La recaudación que se podría obtener con un IPG podría ser similar a la de un IR sin que para ello los tipos impositivos medios tengan que ser excesivamente elevados. Ello se debe a que la propensión marginal al ahorro del consumidor español es muy baja, aunque habría que estar a la espera de la modificación de las pautas de consumo derivadas de la introducción del IPG.
- 2) Algunas de las hipótesis de trabajo pueden parecer fuertes, sin embargo, contrastaciones paralelas hacen que los resultados sean significativos estadísticamente y conceptualmente lógicos.
- 3) La estimación es teórica, los resultados reales dependerían de los componentes del ahorro que se consideren -- fiscalmente deducibles. Asimismo, se ha considerado como término de referencia la base imponible del IRPF para internalizar en la comparación los efectos de la evasión fiscal. Tampoco se han tenido en cuenta las circunstancias familiares que debidamente graduadas podrían hacer elevarse ligeramente los TMG del IPG.
- 4) Los tipos medios de gasto se han estimado sobre una base inclusiva del propio impuesto. Para determinar los tipos con base exclusiva solo habría que proceder al -- cálculo ya comentado más arriba.
- 5) El análisis se ha realizado en términos puramente estáticos sin tener en cuenta los presumibles cambios -- en el comportamiento de los contribuyentes debido a las diferencias entre estas modalidades de imposición.

5.- TRANSFORMACION DEL ACTUAL ESQUEMA DE DECLARACION DEL IRPF EN UN ESQUEMA DE BASE GASTO.-

El modelo de declaración que, a continuación, se propone, tiene como objetivo el de utilizar al máximo posible la información y la estructura declarativa aplicadas en los actuales IRPF e Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto⁽¹²⁾. La declaración de un Impuesto Progresivo sobre el Gasto exigiría información a tres niveles:

- Del Impuesto sobre el Patrimonio Neto se obtendría información sobre el ahorro bancario y las posesiones de activos reales y financieros.
- Del IRPF se obtendría información de todas las fuentes de renta, incluyendo los rendimientos en especie, de manera que, dada la estructura del IRPF actual, no serían necesarios ajustes muy importantes considerada la amplitud del concepto de renta legal que en la legislación del IRPF en España existe.
- Un elemento adicional sería necesario: una información por menorizada de los cambios globales en la composición de los activos reales y financieros: ahorros y deudas, que debería ser facilitada por las instituciones beneficiarias de la correspondiente aplicación.

De estas tres declaraciones se obtendría información sobre las principales cuestiones:

A.- Partidas que entran en forma de Activos disponibles.

- 1.- Ingresos en metálico y en especie de las siguientes fuentes:
 - Bienes inmuebles y activos reales.
 - Trabajo.
 - Capital mobiliario.
 - Actividades agrícolas, empresariales, profesionales y artísticas.
 - 2.- Ingresos por venta de activos reales, valores, etc.
 - 3.- Herencias, donaciones, premios de lotería, indemnizaciones por seguros y otras compensaciones.
 - 4.- Préstamos recibidos y reembolsos de dinero prestado.
 - 5.- Saldos bancarios y similares al comienzo del año.
- * Total de Activos disponibles
durante el año (1+2+3+4+5) _____

B.- Aplicación exenta de Activos disponibles.

- 1.- Gastos en metálico ligados a las siguientes fuentes - de renta:
 - Bienes raíces agrícolas.
 - Otros activos reales.
 - Actividades empresariales, trabajo y capital.
 - 2.- Gastos monetarios para la adquisición de activos reales, valores, etc.
 - 3.- Primas de seguros personales pagadas.
 - 4.- Devoluciones de créditos del propio contribuyente.
 - 5.- Créditos concedidos a otras personas.
 - 6.- Saldos bancarios y similares al final del año.
- * Gasto total exento (1+2+3+4+5+6) _____

C.- Gasto gravable = (A - B) _____

Conviene destacar, de entrada, que la técnica liquidatoria de un IPG se apoya en la contabilidad de flujos de fondos por lo cual el esquema de criterios de devengo aplicados en la mayor parte de los IRPF y, en concreto, en España, debe -- ser modificado por el criterio de entradas y salidas (criterio de caja).

Declaración en el caso de contribuyentes ordinarios.

La declaración de un IPG no será complicada para un contribuyente corriente que se caracteriza básicamente por:

- la obtención de rendimientos del trabajo o de una pensión.
- la percepción de intereses de ahorros en cuentas bancarias o similares, y
- la tenencia y disfrute de una vivienda propia que tiene gastos de intereses y de amortizaciones de hipoteca.

La declaración ordinaria con motivo del IRPF puede usarse sin ajustes en la declaración del IPG. El único elemento adicional serán los cambios que pueden haber existido en los ahorros bancarios y las amortizaciones realizadas del préstamo, junto con una declaración del impuesto a cuenta pagado, aunque estos datos se suelen encontrar en las declaraciones del componente rentas de capital o del Impuesto sobre el Pa--

trimonio en el caso de la amortización en concepto de minoración de Deudas. La declaración exigiría, en este caso, un modelo simplificado semejante al anterior.

Declaración en casos complicados.

Lógicamente es necesaria una declaración más detallada - para las situaciones de renta y patrimonio neto más complicadas. El modelo que a continuación se propone, parte, como en el caso anterior, del modelo declarativo del IRPF, siendo el punto de partida del mismo la renta imponible del contribuyente. Se sigue el modelo propuesto por el Profesor Lodin⁽¹³⁾ - pero adaptado a la realidad española. La declaración se divide en seis partes (I-VI), junto con un resumen correspondiente a la página primera de la actual declaración del IRPF. La renta imponible se ajusta de tal modo que el resultado esté - en armonía con el principio de flujo de caja que se ha escogido para la declaración del Impuesto sobre el gasto.

../...

ESQUEMA DECLARATIVO.-ENTRADASSALIDAS

I.- Renta Imponible en el IRPF

(renta imponible negativa = 0)



II.-

A. Renta de la propiedad inmue-

ble agrícola

B. Renta de la propiedad inmue-

ble distinta de las viviendas

privadas, establecida sobre -

el valor imputado de arrenda-

miento

C. Renta de las empresas

D. Movimiento de capital de la -

sociedad:

1.- Extracciones de capital

2.- Contribuciones de capital

a la sociedad

III.-

A. Cambios en las posesiones de -

propiedad inmueble.

B. Cambios en las posesiones de -

participaciones en empresas, -

acciones, etc. y obligaciones

IV.-

A. Activos bancarios, etc., seguros,

créditos y deudas

V.-

A. Adquisición por herencia o dona-

ción

B. Premios recibidos de lotería y -

quinielas

VI.-

A. Impuesto a cuenta pagado durante el año _____

B. Impuesto final pagado durante el año _____

C. Devolución del exceso del impuesto recibido durante el año _____

TOTAL _____

VII.- Cantidad total que entra _____

VIII.- Deducción cantidad total que sale (_____)

IX.- Diferencia: CONSUMO IMPONIBLE _____

X.- Deducción personal libre de impuestos _____

CONSUMO LIQUIDABLE SUJETO AL IPG _____

Punto I.-

El punto de partida es la renta imponible del IRPF. La renta imponible se ajusta subsecuentemente, de modo que el resultado estará en armonía con el principio de "flujo de caja" que se ha escogido para la declaración del IPG. No es necesario ajuste por rendimientos salariales, de capital y de la propiedad inmueble establecidos en base a un valor imputado, siempre y cuando la declaración se efectúe de acuerdo con el principio de "flujo de caja".

Punto II.-

En este, se recogen los ingresos netos declarados de bienes raíces agrícolas, otros activos reales y empresas. Es necesario ajustarlos a la contabilidad de flujos de caja. Para ello es necesario que todo gasto realizado en relación con estos activos o empresas, con independencia de si o en que modo son deducibles en el IRPF, son deducibles como inversión en conexión

con el IPG. Como se obtienen deducciones de todos los gastos, no hay necesidad de cálculo de las depreciaciones o amortización.

La declaración de las extracciones de las sociedades personales no plantearía problemas especiales. Las retiradas de capital y las contribuciones a las mismas aparecerían, tanto en las cuentas de la sociedad como en la declaración del IPN del partícipe.

Puntos III y IV.-

El punto III del modelo se refiere a los cambios en las posesiones de propiedad inmueble, acciones de empresas, participaciones en asociaciones económicas y sociedades personales, y obligaciones. En este caso, no se requiere ninguna declaración de los activos conservados más allá de la que se encontrará en la declaración del Impuesto sobre el Patrimonio Neto o del IRPF. El punto IV se refiere a los cambios en ahorros bancarios, créditos y deudas. Aquí se recogen los datos de los activos bancarios al comienzo y final del año, los seguros personales (Compensaciones por seguros recibidos durante el año y primas de seguros personales pagadas durante el año), créditos (no créditos impositivos o créditos a consumidores) y deudas (no deudas tributarias o deudas con proveedores). En este caso, también los cambios en los ahorros y deudas se pueden extraer directamente de los datos en la imposición sobre el IPN o están fácilmente disponibles en los documentos auxiliares en poder del contribuyente (notificaciones bancarias, certificados de tenencia de activos, etc.).

En este punto conviene hacer un conjunto de precisiones que permitan distinguir claramente entre consumo y ahorro. Uno de los problemas a resolver por el IPG es qué partidas deben considerarse como ahorro (incluidas en el punto III y IV) y que partidas tienen tratamiento de consumo. Es relativamente sencilla esta distinción si se aborda desde una perspectiva práctica. El ahorro deducible se regularía

a través de una simple enumeración de la legislación tributaria. En opinión del doctorando, se podrían considerar como ahorro los siguientes desembolsos:

- cantidades ingresadas en cuentas de ahorro bancario y similares.
- Cantidades invertidas en acciones, obligaciones y otros títulos valores.
- Inversiones en propiedad inmueble: la consideración de la propia vivienda como consumo o inversión plantea problemas de los cuales el más importante es el recaudatorio. Existen diversas interpretaciones en cuanto a su tratamiento, ya comentadas en el capítulo cuarto aunque, en mi opinión, sería deseable añadir las inversiones en vivienda a la lista de ahorros deducibles.
- Ahorro en seguros y empresas comerciales.
- Créditos concedidos.

Todo gasto diferente se considerará como consumo. Si no se adopta este enfoque práctico, existe otra posibilidad: tratar como ahorro aquellas inversiones que generan normalmente alguna forma de rendimiento económico, aparte de los cambios de valor. Dicho de otra forma, se considerará ahorro las fuentes de renta corriente del capital mobiliario de acuerdo con la legislación del IRPF. Las formas de ahorro e inversión en activos de valor estable que caen fuera de la definición de ahorros deducibles serán tratadas como consumo. Estas inversiones tendrán que pagarse mediante la aplicación del dinero gravado, de la misma manera que ocurre bajo el sistema actual. No obstante, hay una diferencia en cuanto qué será temporalmente más costoso financiar este tipo de inversión mediante crédito de lo que resulta bajo el sistema actual. Por problemas de control, los ahorros en forma de activos líquidos no tendrían derecho a deducción. Las cuentas corrientes, al ser activos líquidos, difícilmente podrían tener la consideración de ahorro al mismo nivel que otras formas de ahorro bancario en que se requiere aviso de retirada de fondos. Con respecto a inversiones en propiedad de vivienda, ya comentábamos el deseo de añadir las inversiones en vivienda a la lista de ahorros deducibles,

por dos motivos fundamentales:

- por la estabilidad de valor que han demostrado estas inversiones y,
- por las disparidades en la imposición entre diferentes --- años que sucedería si tales inversiones no fueran tratadas como ahorro.

Sin embargo ¿se concedería la deducción hasta un límite no restringido o, por contra, debe existir un límite de deducción?. Este problema puede resolverse de una doble forma:

- . restringiendo la deducción por inversiones en propiedad de la vivienda hasta ciertos límites, o
- . sobregravando de forma especial la renta imputada de las - llamadas viviendas de lujo, compensando el beneficio de la amortización deducible de estas viviendas.

La primera solución consiste en fijar un límite a la -- cantidad de inversiones en viviendas privadas con derecho al tratamiento de inversión y establecer que los pagos en exceso de ese límite sean tratados como consumo. Evidentemente, habría que ajustar tal tope o límite con la evolución de los precios.

La segunda solución, más sencilla, sería la de adoptar en el IPG la imposición progresiva sobre viviendas privadas, con tipos más elevados para viviendas de lujo, aunque con la adición del ajuste al alza por depreciación que vamos a comentar a continuación.

En España, el gravamen de las viviendas utilizadas por el propietario o usufructuario se efectúa a través de la imputación al 3 % sobre el valor fiscal de la propiedad. En el caso de viviendas utilizadas, sólo es posible la deducción de los intereses por préstamo hipotecario. Si se mantuviesen constantes, en el periodo transitorio, las medidas actuales en el IRPF, la posición actual de los propietarios se vería mejorada con el IPG y ello porque, tanto la inversión en vivienda como las amortizaciones de las hipotecas se conside--

ran ahorros deducibles. Para evitar reducciones en el ni vel de recaudación, además del IRPF imputado por la vivien da se debería aplicar un 1'5 % (o 2 %) adicional sobre la valoración fiscal de la vivienda para compensar la depreciación del 1'5 % anual. Ello supone que el porcentaje aplicable por la mayoría de los propietarios sería del -- 5 % en lugar del 3 %. Con ello, la ventaja del derecho de deducción a las inversiones en viviendas privadas se neu tralizaría y la posición global de los propietarios en vi vienda permanecería constante.

Punto V y VI.-

El punto V del modelo se refiere a la declaración de donaciones de diversas clases. Estos datos no se encuen-- tran en las declaraciones del IRPF y del IPN, aunque son fácilmente accesibles para el contribuyente. En el caso - de legados y donaciones existe el respaldo del Impuesto - sobre Sucesiones y Donaciones. Con respecto a los premios de lotería será necesaria la exigencia de cierto tipo de declaración cuando los premios excedan de cierta cuantía.

El punto VI concierne a la declaración del impuesto a cuenta y del impuesto final pagados durante el año, - cuyas partidas son deducibles en el IPG, y a las cantida- des recibidas en devolución del exceso del impuesto que - están sujetas al IPG. si se considera una base exclusiva.

La cantidad neta resultante tras la deducción de las cantidades totales que salen del total de cantidades que entran en el resumen representa lo que el contribuyente - ha usado para consumo durante el año. De este neto, "Consu mo imponible" se deduce entonces la cuantía personal exen ta del impuesto. El resto constituye el "Consumo liquida- ble" sujeto al impuesto.

En líneas generales puede afirmarse que la mayoría - de la información requerida ya existe, bien en el IRPF o en el IPN. La información necesaria en el punto V se en--

| | |
|---|--|
| <p>Sr. Pérez (Renta y Ahorro en Ptas.</p> <p><u>Trabajo por cuenta ajena</u> El Sr. Pérez obtiene un sueldo de - 5.250.000.- ptas., aportando a su fondo de pensiones 250.000.- ptas.</p> | <p>IG</p> <p>Rentas 5.250.000 Contribución F.P. . 250.000 5.000.000 (f)</p> |
| <p><u>Actividades empresariales</u> El Sr. Pérez posee una pequeña explotación. Sus ventas son de 3.150.000. Amplia su edificio industrial con un coste de 630.000 y adquiere una nueva planta por valor de 210.000. Las retiradas de fondos de la empresa en el ejercicio 1.985 ha sido de 210.000. La depreciación de la planta adquirida en ejercicios previos se contabiliza por valor de 630.000 y la nueva planta se deprecia en un plazo de 5 años. Las existencias suponen 210.000 al comienzo y 420.000 al final del mismo. El Sr. Pérez obtiene un beneficio bruto de 588.000 durante el ejercicio.</p> | <p>Ventas 3.150.000</p> <p><u>menos gastos</u> sueldos y existencias 2.100.000 planta 210.000 edificio 630.000 2.940.000</p> <p>Salidas netas 210.000 (g)</p> |
| <p><u>Capital Mobiliario</u> <u>Fondos de Inversión Mobiliaria.</u> A comienzos de 1.985, el Sr. Pérez tiene invertido 1.470.000.- ptas. Retira -- 105.000 para financiar sus vacaciones pero le abonan al final del ejercicio 102.900 en concepto de participación.</p> <p><u>Seguros de vida.</u> Abona en concepto de primas 168.000. Recibe 630.000 por -- una póliza que contrató hace 5 años y por la que pagó primas por valor de - 525.000.</p> <p><u>Cuentas bancarias.</u> El Sr. Pérez tiene a comienzos de 1.985 una cuenta de -- ahorro por valor de 2.100.000. Impone en la cuenta 750.000, producto neto de la venta de las acciones y 630.000 procedentes del seguro de vida. Obtiene 420.000.- ptas. de intereses y finaliza el ejercicio con un saldo de - 5.460.000.</p> <p><u>Acciones.</u> A comienzos de 1.983, man-- tiene 2.000 acciones de la empresa X adquiridas a 500 ptas. unidad. Adquiere 3.000 al precio de 1.000ptas/unidad y al final del ejercicio vende la totalidad a 750ptas./unidad.</p> | <p>Adiciones 102.900 Salidas (105.000) Ahorro neto (2.100)(h)</p> <p>Adiciones 168.000 Salidas (630.000) Ahorro neto (462.000)(i)</p> <p>Adiciones 1.800.000 Salidas ---- Ahorro neto 1.800.000 (j)</p> <p>Adquisición 3.000.000 Ventas 3.750.000 (750.000)(k)</p> |

| | |
|--|---|
| Base imponible del Sr. Pérez con un IPG | |
| <p>El Sr. Pérez vive de un salario básicamente. La mayor parte de los beneficios empresariales se reinvierten. Ha modificado su cartera de inversiones ya que las inversiones realizadas han sido 105.000 procedentes del FIM y 210.000 como salida de la actividad empresarial. Además ha ahorrado 418.000.- ptas. de su renta corriente -250.000.- procedente de la pensión y 168.000.- aplicadas al seguro de vida. En consecuencia, su gasto será ligeramente menor a su salario. (90%)</p> | <p>Renta corriente (f + g) 5.210.000</p> <p>Ahorro neto (h - k) 585.900</p> <hr/> <p>Gasto imponible 4.624.100</p> |
| <p><u>Cuota tributaria del Sr. Pérez</u></p> <p>Suponemos una escala como la siguiente:</p> <p>0 — 1.040.000 10 %</p> <p>1.040.000 — 6.000.000 28 %</p> <p>Se establecen unas deducciones familiares de:</p> <p>210.000.- ptas. por matrimonio</p> <p>120.000.- ptas. por hijo dependiente</p> <p>El Sr. Pérez está casado y tiene dos hijos dependientes.</p> | <p>Gasto imponible 4.624.100</p> <p>menos</p> <p>. deducción por matrimonio (210.000)</p> <p>. deducción por hijos (240.000)</p> <hr/> <p>Base imponible 4.174.100</p> <p>Cuota tributaria a pagar</p> <p>Hasta 1.040.000 104.000</p> <p>Resto: 3.134.100 x 0'28 877.548</p> <hr/> <p>981.548.- ptas.</p> |

cuentra en documentos que el contribuyente debe mantener - al presentar la declaración de los anteriores impuestos. - Así pues, no puede considerarse que el IPG planteé problemas administrativos adicionales al contribuyente. En cuanto a la Administración Tributaria es difícil precisar si - esta figura provocará una mayor carga administrativa; ello dependerá de como se configuren las restantes figuras del sistema tributario.

6.- EFECTOS ECONOMICOS Y DE INCENTIVACION DE UN IPG.

Gran parte de los argumentos utilizados en defensa del IPG se apoyan, tanto en los aspectos de equidad y eficiencia, sin olvidar las razones administrativas que ya fueron explicitadas en el capítulo cuarto al desarrollar las cuestiones técnico-tributarias de la implantación del IPG.

6.1.- Argumentos de equidad.-

La mayor parte de los defensores del IPG confirman que el gasto supone una mejor medida de la capacidad de pago que la renta. El primer argumento a favor del IPG se basa en el hecho de que la renta anual, sujeta a importantes fluctuaciones, es un indicador menos satisfactorio de la capacidad de pago que la renta permanente, y que el consumo es una mejor aproximación a la renta permanente -- que la renta anual.

El argumento que favorece el gasto en base a criterios de equidad se reduce al principio de que la tributación no debe depender de cómo y cuando una persona dispone de su - fortuna o recursos durante su vida. La capacidad de pago - debe medirse en términos de la renta del ciclo vital. En - consecuencia, en un mundo de total seguridad y en ausencia de herencias y legados, un IPG es mucho más equitativo que un IR ya que una persona que ahorre mucho y consuma en las últimas etapas de su vida pagará, en valores actualizados, el mismo impuesto que una persona que toma prestado para -

consumir en sus años de juventud y pasa la mayor parte de su vida pagando la deuda y ello porque en un mundo así, - el valor actualizado del flujo de rentas salariales a lo largo de la vida de un contribuyente es igual al valor actualizado de su gasto en consumo durante su vida.

La introducción de incertidumbre no modifica este argumento de forma esencial, lo importante y difícil es como tratar las herencias. En este punto se han planteado diversas alternativas resumidas en el cuadro R de la pág. 307 de esta tesis. No se hizo allí referencia a una línea de razonamiento que, en absoluto compartimos, según la -- cual los legados deberían ser favorecidos evitando su gravamen, pues representan un beneficio tanto para el donante como para el donatario y porque, al inducir a legar, - se amplía el stock de capital e incrementa el potencial - de consumo de la nación a la larga. En cualquier caso, -- estos "méritos" que deberían ser contrastados, tienden a minar los argumentos de equidad que favorecen el IPG.

En conclusión, la renta de ciclo vital puede ser --- cuantificada, en valores presentes, desde una doble perspectiva: como suma de las donaciones y herencias recibidas más las rentas salariales o, como la suma del consumo más las donaciones y herencias realizadas. Con este fundamento, la base imponible del IPG es la más adecuada ya que mide exactamente la renta vital, pero solo si las donaciones y legados se incluyen en la base del donante y/o del donatario.

En cuanto a los argumentos contrarios a la equidad - derivados de un sistema fiscal de base gasto⁽¹⁴⁾, se pueden rebatir fácilmente:

- 1.- Capacidad del adinerado para eludir el IPG al evitar el consumo; Si el patrimonio del mismo se grava como consumo en el momento de su fallecimiento, éste pagará, en valores actuales, el mismo impuesto que la per

sona que consume toda su renta salarial al recibirla.

- 2.- El impuesto sobre el gasto incrementará la carga tributaria de los jóvenes y de los jubilados; esto es -- cierto, en el caso de los jóvenes, si tomaran a préstamo grandes cantidades de recursos para adquirir cantidades desmesuradas de bienes de consumo duradero, - pero, aún así, este efecto se podría evitar mediante fórmulas de promediación. En el caso de jubilados que consumen su ahorro durante su periodo de jubilación - pagarán impuestos más elevados que con un IR pero esta carga impositiva estaría compensada por los bajos impuestos pagados durante su vida activa cuando acumulaban capital o beneficios de la pensión. Además, el trato es significativamente idéntico al que se da a las contraprestaciones diferidas en el tiempo en el - IR de gran parte de los países, entre ellos España.

Aceptada que la base apropiada de tributación familiar es el gasto, un tema que no se puede olvidar es el - del impuesto sobre las herencias y donaciones - - -. El -- problema básico es que, desde el punto de vista de la --- equidad, las grandes concentraciones de riqueza transmitidas de generación en generación violan el supuesto básico del modelo de ciclo vital. Para resolverlo, se proponen - dos soluciones prácticas que entroncan con la necesidad de mantener ciertos efectos redistributivos para la cual se exige una tributación complementaria sobre el capital:

- Gravar la herencia con un impuesto especial sobre herencias o adquisiciones lucrativas.
- Gravar las pequeñas herencias como consumo y exigir un impuesto suplementario sobre la riqueza para las grandes acumulaciones.

Las complicaciones derivadas de enmendar el modelo de ciclo simple de vida no constituyen un argumento a favor del IR, sino un argumento contra un sistema puro de imposición sobre el gasto.

El impuesto sobre la renta se ha alejado paulatinamente de una concepción integral de renta, definida como consumo más ahorro, originando desigualdades en el tratamiento de los diferentes componentes de ésta, injustificables desde el punto de vista de la equidad (no gravamen de ciertos ahorros, trato de favor a las ganancias de capital, etc.) - Se ha afirmado que la comparación del IPG con un impuesto sobre la renta erosionado no es justo debido a las definiciones prácticas que ha ido acumulando a lo largo de su vida, de las cuales no estaría exenta el IPG cuando se aplica se en la realidad. Aceptando esta precisión, el término de comparación se realizaría a nivel de fórmulas teóricas de imposición sobre la renta y el gasto, esto es, un Impuesto extensivo sobre la renta en relación a un impuesto extensivo sobre el gasto. Pues bien, no hay duda de que las dificultades operativas y prácticas de aplicar un impuesto extensivo sobre la renta serían significativamente más elevadas que las de aplicar un IPG del tipo propuesto (inflación, ganancias de capital, rentas fluctuantes...).⁽¹⁵⁾

6.2.- Argumentos de eficiencia de un IPG.

Algunos argumentos acerca de la superioridad del IPG sobre el IR se basan en que este distorsiona tanto la elección entre ocio y trabajo como la de consumo-ahorro, -- mientras que el IPG distorsiona solo la elección primera, -- pero no afecta la elección entre consumo y ahorro. Un contribuyente puede consumir su renta o ahorrarla con el fin de consumir en ejercicios sucesivos. El coste del consumo futuro está inversamente relacionado con la tasa de rendimiento neto de sus ahorros; una mayor tasa de rendimiento supone un menor coste, ya que se podrá incrementar el volumen de consumo futuro sobre un volumen de ahorro dado. El IPG no modifica el valor actualizado del consumo futuro ya que no modifica la tasa de rendimiento del ahorro. Al contrario, el IR, al gravar los rendimientos del ahorro, eleva el coste del consumo futuro, distorsionando la elección entre consumo presente y ahorro para consumo futuro. En este sentido, el IPG no discrimina contra el ahorro.

Aunque solo el IR discrimina en contra del ahorro, ambos - sistemas producen distorsiones en cuanto a las decisiones individuales entre trabajo y ocio. Con respecto a los efectos distorsivos del IPG en relación a este tipo de elección, no hay -- unanimidad. Los detractores del impuesto consideran que al ser los tipos marginales de un IPG superiores a los de un IR dado - el recorte de la base imponible de aquel, las distorsiones generadas por un IPG en cuanto a la elección trabajo-ocio serán mayores que con un IR de base extensiva. Los defensores del IPG - consideran que el criterio de gasto puede tener, en relación -- con el IR, menores efectos adversos sobre los incentivos al trabajo ya que puede eludirse la imposición, al menos temporalmente, dedicando los ingresos obtenidos al ahorro. En todo caso, - la aceptación de este argumento vendrá condicionada por el deseo relativo de los individuos por ahorrar o consumir; si desean el ingreso marginal para gastarlo en bienes sujetos a una base gasto, el impuesto sobre el gasto puede tener el mismo efecto sobre los incentivos al trabajo, por unidad adicional, que un impuesto sobre la renta, o incluso mayor.

Efecto sobre el ahorro: El efecto sobre el ahorro derivado de la aplicación de un IPG es muy controvertido por los modernos estudios de la Hacienda Pública. Como ya se ha señalado, con un IPG, el ahorro debería verse incentivado ya que desaparecerían las discriminaciones en contra del ahorro propias del IR. Sin embargo, dado que la tasa de rentabilidad neta de los ahorros - sería mayor, el esquema individual de consumo futuro de un contribuyente podría ser alcanzado con un menor nivel de ahorro -- presente; ello puede reducir la necesidad de ahorrar. El efecto neto de la imposición sobre el ahorro es un tema a debate. Gran parte de los economistas consideran que un IPG conllevará un mayor nivel de ahorro, y, por ende, otro bloque de hacendistas consideran que las modificaciones en el ahorro no serán significativas.

Conviene considerar un efecto adicional de incentivación - del ahorro curioso debido a la progresividad del impuesto. Si el tipo marginal del impuesto en el ejercicio del desahorro fuese -

que el tipo impositivo aplicado en el momento de la deducción, el tipo impositivo efectivo sobre la rentabilidad -- del ahorro sería negativo (no solo la Administración dejaría de recaudar impuestos sobre el ahorro, sino que estaría subvencionando a los ahorradores). Evidentemente, ello supondría una reducción en el volumen total de recaudación y exigiría unos tipos impositivos marginales superiores sobre la base imponible.

En cuanto a la incentivación al ahorro, existe una opinión que considera que el argumento de la eficiencia del - IPG se desvanece si la elasticidad del ahorro respecto del tipo de interés es nula o muy pequeña.

¿Qué dicen los últimos estudios sobre la eficiencia - de la imposición sobre el gasto en relación a las elecciones consumo-ahorro, trabajo-ocio y comportamiento agregado del ahorro?

En cuanto a la elección consumo-ahorro, Martin Feldstein⁽¹⁶⁾ rechaza la correlación ahorro-tipo de interés. Su hipótesis de partida consiste en considerar que el consumo futuro basado en el ahorro es un múltiplo del precio (tipo de interés) del dinero por una cantidad (consumo actual). Para Feldstein, que el ahorro no responda a un cambio del tipo de interés es posible ya que la pauta de consumo preferida por el consumidor ahorrador ha podido ser gravamente distorsionada. En consecuencia, el coste de las distorsiones provocadas por los cambios en el tipo de interés -- neto de impuestos inducidos por el IR pueden ser importantes, aún cuando la elasticidad del ahorro respecto al tipo de interés sea pequeña. No hay duda que la magnitud del exceso de gravamen de un IR por intereses será mayor cuanto mayor sea la elasticidad del ahorro respecto del tipo de -- interés. El propio Feldstein estimó el coste diferencial -- de bienestar para un sistema impositivo de igual rendimiento que dejara exentas las rentas de capital en el caso es-

pecial de que se supusieran iguales a cero las elasticidades no compensadas de las ofertas de ahorro y trabajo, obteniendo como resultado que el coste diferencial equivaldría aproximadamente al 2 % de los salarios netos tras impuestos.

En cuanto a la elección trabajo-ocio, en relación a los efectos de eficiencia de los impuestos directos e indirectos, Meade⁽¹⁷⁾ consideró que debería aplicarse un impuesto uniforme en el caso de tres bienes (ocio, consumo presente y consumo futuro) si no hay sustituibilidad (compensada) entre ocio y el primero o segundo periodo de consumo o si la sustituibilidad entre cada bien y el ocio es idéntica. En ningún caso hay ganancias de eficiencia por cambiar la tributación uniforme sobre el consumo por una imposición diferenciada en la que el consumo futuro es gravado a un tipo superior. En este caso, la distorsión de los incentivos (la demanda de ocio) será igual al gravar uno u otro bien. Atkinson y Stiglitz⁽¹⁸⁾ han demostrado que, en el caso en que la función de utilidad es difícilmente separable entre ocio y otros bienes de consumo, todos los bienes deben ser gravados al mismo tipo, esto es, el consumo futuro no debe gravarse con un tipo superior al presente.

En suma, a nivel genérico, el papel de un impuesto óptimo sobre las rentas del capital es el de servir como instrumento para reducir el exceso de gravamen creado por el impuesto sobre la renta del trabajo. Estos resultados teóricos --- tienden a reforzar la necesidad de un sistema fiscal de base gasto.

Atkinson y Sandmo⁽¹⁹⁾ han demostrado que mientras el impuesto óptimo sobre la renta de capital puede muy bien estar por debajo del que grava los salarios, la magnitud del impuesto óptimo será bastante sensible a las estimaciones de la -- oferta de trabajo. Así, como en todos los problemas de second best, la decisión sobre la relación entre la imposición de la renta de capital y la del trabajo es una cuestión empírica que depende de las elasticidades de oferta de trabajo y,

sobre todo, del ahorro.

Elasticidad del ahorro respecto del tipo de interés.

El problema de la relación entre imposición de la renta de capital y la del trabajo es que no existe relativa unanimidad en las estimaciones de la elasticidad del ahorro respecto al tipo de interés. Boskin estimó la elasticidad del ahorro personal respecto al tipo de interés en $+0.4$, lo que supone el doble de la estimada por Wright en 1.969⁽²⁰⁾, siendo los únicos que establecen efectos significativos de los tipos de interés sobre el ahorro. Como ya se comentó en el capítulo tercero, Hymans y Howrey negaron la consistencia del trabajo de Boskin y, utilizando una definición alternativa de ahorro, no encontraron efectos significativos del tipo de interés. Nos decantamos por esta segunda opinión por cuanto los avances teóricos en los modelos multiperiódicos del ciclo vital señalan que los efectos de riqueza, indirectos de los efectos del tipo de interés sobre los ahorros, son mucho más importantes que los efectos sustitución del tipo de interés, como veremos a continuación.

Efecto riqueza.

A partir del modelo de ciclo vital desarrollado por Modigliani, Brumberg y Ando⁽²¹⁾, el profesor James Tobin amplió el modelo incluyendo los efectos de los tipos de interés positivos y varios aspectos demográficos. El modelo Tobin⁽²²⁾ fue utilizado por Robert Hall para estimar y comparar los efectos de bienestar de un impuesto sobre la renta del 25 % con un impuesto sobre el consumo del 33 %. Asimismo, en 1.978, Summers utilizó el modelo de ciclo vital para establecer comparaciones entre impuestos sobre el capital e impuestos sobre consumo y sobre salarios.

A la luz de ambos trabajos, se destacan un conjunto de conclusiones:

.../...

1.- La elasticidad del ahorro respecto del tipo de interés es varias veces superior a la estimada para modelos de dos periodos, lo cual es obvio dada la característica especial de la función logarítmica de que el consumo del primer periodo es independiente del tipo de interés y depende de la riqueza que es el valor actual de la renta salarial. La restricción del plan de consumo vendrá expresada por la siguiente igualdad:

$$C_t + \sum_{i=1}^n \frac{C_{t+i}}{(1+r)^i} = V_t, \text{ donde}$$

V_t = valor actual de la riqueza neta del sujeto.

C_t = consumo del periodo.

r = tipo de descuento de las corrientes futuras (tipo de interés).

La diferencia principal entre un modelo de dos periodos y modelo de varios periodos es que, en el último caso, un incremento de los tipos de interés con una renta salarial esperada constante reduce el valor de la riqueza, reduce el consumo e incrementa los ahorros en los años iniciales ya que,

$$V_t = Y_t + \sum_{i=1}^n \frac{Y_{t+i}^e}{(1+r)^i}, \text{ donde}$$

Y_t = renta salarial disponible en el periodo actual.

Y_{t+i}^e = renta salarial disponible esperada por el sujeto.

Este efecto de riqueza no se produce en el caso de dos periodos. Es por ello que los modelos de dos periodos no dan estimaciones correctas de las elasticidades ahorro-tipo de interés. Summers⁽²³⁾ calculó unas elasticidades teóricas del interés superiores a 2. Utilizando las estimaciones de Boskin⁽²⁴⁾ para la elasticidad del ahorro respecto de la riqueza, Summers estimó la elasticidad del "efecto total" (efecto riqueza más efecto sustitución) muy próxima a su estimación teórica, por lo --

que el efecto riqueza se situaría en torno a 1'6. Esta estimación no difiere de la realizada por Hall⁽²⁵⁾.

2.- Las conclusiones de Hall y Summers sobre las implicaciones de un impuesto sobre la renta del capital en materia de bienestar son radicalmente diferentes. Hall estimó que la sustitución del impuesto sobre la renta en los términos antes comentados supondría una pérdida de consumo constante de alrededor del 4 % en 1.968, -- mientras que Summers, en 1.978, estimó un incremento en el consumo constante del 17 % o mayor si se reemplazara el sistema actual por un impuesto sobre el consumo. Las diferencias de resultados se explican, entre otras razones, por el diferente comportamiento de la economía a partir de la inflexión sufrida en 1.973, -- así como las diferentes hipótesis del modelo:

- Hall supone un impuesto sobre rendimientos del capital del 25 %, mientras que Summers y Boskin utilizan un impuesto sobre beneficios corrientes del 50 %.
- Summers considera una tasa positiva de progreso técnico.
- Hall tiene en cuenta un periodo de jubilación -- sin considerar el periodo anterior a la entrada en el mercado de trabajo, mientras que Summers supone que 1/5 de la vida económica de la persona transcurre no activo.

Estas diferencias explican las conclusiones sobre las implicaciones de bienestar en los cambios impositivos. En opinión del doctorando, dada la mayor actualidad -- y el mayor rigor en las hipótesis de comportamiento -- del estudio de Summers, entendemos que el argumento de eficiencia en favor del impuesto sobre el consumo debe considerarse. Sin embargo, como afirma Mieszkowski⁽²⁶⁾, aunque el argumento de eficiencia más fuerte a favor de un sistema basado en el consumo es generado por el

modelo de ciclo vital, estos cálculos están sometidos al condicionamiento obvio de ignorar las distorsiones trabajo-ocio. Además, las ganancias en bienestar asociadas con incrementos del ahorro resultantes del incremento de la producción por trabajador, pueden estar sobre estimadas si parte de los incrementos del ahorro se desplazan hacia el exterior del país.

La conclusión más significativa de esta polémica es que, de forma general, el modelo de ciclo vital conlleva una respuesta muy drástica del ahorro personal a los cambios en la tasa de rentabilidad del capital después de impuestos, que ello se debe más al efecto riqueza que al efecto sustitución del tipo de interés y que la elasticidad se pierde si consideramos un modelo de dos periodos.

6.3.- Efectos distributivos.-

Si comparamos el tratamiento fiscal del ahorro como consecuencia de la modificación del sistema impositivo, total o parcialmente, desde una base renta hacia otro gasto, en términos generales, llegaremos a un conjunto de conclusiones interesantes:

- 1.- La desigualdad en el tratamiento de las diferentes formas de ahorro, característica del IR, no ocurre con el IPG. Todos los ahorros que caen dentro de la definición de ahorro deducible se tratan de forma parecida, por lo que no debe haber consideraciones fiscales a la hora de elegir las diferentes formas de inversión real o financiera.
- 2.- Con un IPG no hay razón para aplicar reglas especiales de valoración en las ganancias de capital ni será necesario aplicar ajustes por inflación. Solo el criterio de gasto asegura un tratamiento justo de las ganancias de capital sin necesidad de sistemas administrativos complejos ya que será el propio consumidor el que adecuará su ni-

vel de gasto al nivel de ganancias que considere pertinente. En general, con el criterio de gasto no se hace necesario efectuar ajustes en relación a los distintos grados de capacidad de pago del contribuyente, ya que ellos se reflejan automáticamente en los gastos efectivamente realizados -- por las personas.

- 3.- Como el IPG no se ve afectado por el momento de realización de una ganancia, no afecta a la movilidad del mercado en su conjunto, incrementándose las posibilidades de enajenar y reinvertir -- activos reales y financieros libres de impuestos con relación al IRPF.
- 4.- Se evitaría un efecto distributivo de la máxima importancia; el incentivo que existe en la actualidad para convertir renta ordinaria en ganancias de capital con vistas a reducir la carga -- fiscal, desaparece con el IPG.

Analizando los efectos distributivos del ahorro como consecuencia de la transición hacia un IPG, estos dependerán de tres variables:

- de la cuantía del ahorro.
- de como se distribuye entre los diferentes contribuyentes, y
- de como se distribuye entre los diferentes activos.

En cuanto a la primera variable (cuantía del ahorro) ya se ha analizado en el punto 2 de este capítulo. En España, tanto las estimaciones de la Contabilidad Nacional -- como las del Banco de España⁽²⁷⁾, el ratio de los ahorros de las familias como porcentaje de la renta disponible se sitúa en torno al 20 %. Con respecto al tamaño del ratio de ahorro en los diferentes grupos, hay una falta de estudios enorme por lo que es difícil obtener una imagen fiable. No obstante, partiendo de las estimaciones realizadas en el punto cuatro de este capítulo en cuanto a las propensiones marginales al ahorro por deciles de renta se puede asumir que la proporción del ahorro aumenta con las rentas

crecientes. Por ello se puede afirmar que los destinatarios de rentas elevadas se verían favorecidos por un -- cambio hacia un IPG. La veracidad de este aserto depende de:

- la dirección de su ahorro, y
- la carga fiscal que soporta el ahorro en el sistema actual.

Sin embargo, no hay que olvidar que los perceptores de rentas bajas quedarían exentos del sistema si se produce una introducción como suplemento, o se beneficiarían de los mínimos exentos de manera que los destinatarios de renta baja no estarían afectados en grado considerable por la aplicación del IPG.

Por lo que se refiere a la distribución de las diferentes formas de ahorro dentro de los distintos grupos -- de contribuyentes, el material estadístico básico más -- homogéneo se recoge en la Memoria de la Administración -- Tributaria donde se desarrolla la estructura de bienes y derechos de los contribuyentes (1.983) por tramos de base imponible en el impuesto sobre el patrimonio neto⁽²⁸⁾ y en resumen de bienes y derechos (Cuadro 11). Entre los datos más significativos se destacan tres grupos de bienes y derechos que representan el 76'26 % de la base imponible total declarada para el ejercicio de 1.983:

- bienes urbanos (34'86 %)
- participaciones en el capital de sociedades con o sin cotización en bolsa (25'02 %), porcentaje que alcanza el 25'3 % al incorporar las participaciones en SIM y FIM, y
- depósitos en cuentas corrientes, ahorro y plazo -- (13'96 %), importando junto a los certificados de depósito el 16 %.

El examen del cuadro 11 en el que se recoge el volumen total de bienes y derechos declarados en función de tramos del patrimonio neto, permite sacar un conjunto de

IMPUESTO EXTRAORDINARIO SOBRE EL PATRIMONIO NETO
CLASIFICACION POR RAMOS DE BASE IMPONIBLE
RESUMEN DE BIENES Y DERECHOS, PERIODO IMPOSTIVO 1983
(En miles de pesetas)

| RAMOS VARIAS DE BIENES Y DERECHOS | URBANA | | RUSTICA | | AFECTOS A REGIMIO | | DERECHOS CONSTITUTOS | | CERTIFICACION DE BIENES | | RECURSO DE VIDA | | PARTICIPACIONES EN CONTRATACIONES EN BOLSA | |
|--------------------------------------|---------|---------------|---------|-------------|-------------------|-------------|-------------------------|---------------|----------------------------|-------------|-----------------|------------|---|-------------|
| | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos |
| Hasta 4.000 | 43.176 | 104.728.548 | 3.799 | 6.767.276 | 2.616 | 4.349.627 | 28.258 | 7.774.581 | 1.811 | 558.961 | 348 | 289.215 | 1.542 | 1.809.329 |
| De 4.000 a 10.000 | 44.343 | 126.638.086 | 15.743 | 28.497.979 | 15.951 | 27.109.492 | 51.135 | 78.763.786 | 3.946 | 3.946.376 | 2.345 | 3.945.376 | 2.345 | 3.945.376 |
| De 10.000 a 25.000 | 151.269 | 641.596.621 | 44.781 | 81.831.946 | 44.339 | 82.787.989 | 171.451 | 287.311.773 | 1.946 | 2.946.376 | 7.345 | 4.389.217 | 44.558 | 53.631.415 |
| De 25.000 a 50.000 | 81.339 | 343.772.281 | 29.778 | 42.671.656 | 14.745 | 40.105.633 | 42.791 | 153.955.763 | 5.744 | 19.658.199 | 5.340 | 3.537.878 | 41.389 | 41.389.889 |
| De 50.000 a 100.000 | 27.254 | 232.778.624 | 11.653 | 48.172.873 | 9.389 | 40.992.644 | 24.634 | 105.885.482 | 3.605 | 14.888.199 | 2.391 | 2.636.465 | 26.731 | 41.389.889 |
| De 100.000 a 250.000 | 21.182 | 139.174.542 | 17.420 | 139.174.542 | 45.943 | 153.371.874 | 45.943 | 253.371.874 | 7.752 | 42.117.776 | 2.391 | 1.853.218 | 15.187 | 21.179.728 |
| De 250.000 a 500.000 | 9.484 | 431.928.997 | 8.999 | 147.138.445 | 2.616 | 121.864.786 | 19.131 | 114.424.891 | 2.134 | 29.223.639 | 1.356 | 1.356.000 | 14.885 | 84.381.139 |
| De 500.000 a 1.000.000 | 1.548 | 58.991.429 | 1.548 | 58.991.429 | 144 | 13.054.277 | 144 | 26.877.884 | 483 | 6.775.260 | 191 | 1.348.725 | 1.438 | 44.856.417 |
| De 1.000.000 a 2.500.000 | 114 | 11.331.778 | 34 | 20.078.640 | 25 | 3.946.100 | 109 | 4.133.796 | 44 | 3.328.971 | 44 | 4.133.796 | 44 | 27.264.448 |
| Más de 2.500.000 | 43 | 6.506.314 | 34 | 2.995.956 | 11 | 2.009.791 | 42 | 29.719.518 | 18 | 1.823.680 | 7 | 5.007 | 56 | 12.688.189 |
| TOTALES | 519.041 | 3.607.966.626 | 148.343 | 771.300.625 | 143.787 | 804.313.861 | 433.623 | 1.463.332.313 | 96.771 | 224.442.061 | 30.581 | 25.799.877 | 254.733 | 552.398.289 |

(En miles de pesetas)

| RAMOS VARIAS DE BIENES Y DERECHOS | PARTICIPACIONES EN CONTRATACIONES EN BOLSA | | BOLSA PUBLICA | | OTRAS OBLIGACIONES | | AFECTOS A REGIMIO DE BIENES Y DERECHOS | | PARTICIPACIONES EN CONTRATACIONES EN BOLSA | | BOLSA PUBLICA | | OTRAS OBLIGACIONES | | AFECTOS A REGIMIO DE BIENES Y DERECHOS | | PARTICIPACIONES EN CONTRATACIONES EN BOLSA | |
|--------------------------------------|---|---------------|---------------|-------------|--------------------|-------------|---|------------|---|------------|---------------|-------------|--------------------|----------|---|----------|---|----------|
| | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos | Debitos | Creditos |
| Hasta 4.000 | 2.400 | 3.623.319 | 1.814 | 986.979 | 634 | 785.755 | 178 | 108.992 | 142 | 88.285 | 3.344 | 2.852.226 | 41.889 | 41.889 | 41.889 | 41.889 | 41.889 | 41.889 |
| De 4.000 a 10.000 | 11.489 | 13.822.762 | 14.889 | 11.197.657 | 3.537 | 3.607.780 | 423 | 1.178.945 | 142 | 77.255 | 13.344 | 13.344 | 13.344 | 13.344 | 13.344 | 13.344 | 13.344 | 13.344 |
| De 10.000 a 25.000 | 24.327 | 92.118.199 | 42.344 | 97.135.945 | 1.117 | 12.528.781 | 1.423 | 1.178.945 | 2.786 | 1.644.448 | 23.389 | 23.389 | 23.389 | 23.389 | 23.389 | 23.389 | 23.389 | 23.389 |
| De 25.000 a 50.000 | 19.335 | 79.364.624 | 17.118 | 29.588.534 | 5.987 | 18.011.656 | 744 | 1.194.341 | 1.363 | 941.495 | 15.389 | 15.389 | 15.389 | 15.389 | 15.389 | 15.389 | 15.389 | 15.389 |
| De 50.000 a 100.000 | 13.073 | 21.267.638 | 16.453 | 21.267.638 | 3.467 | 18.011.656 | 467 | 1.114.264 | 1.863 | 619.889 | 15.389 | 15.389 | 15.389 | 15.389 | 15.389 | 15.389 | 15.389 | 15.389 |
| De 100.000 a 250.000 | 25.789 | 282.845.999 | 21.324 | 55.283.355 | 8.435 | 36.294.495 | 1.811 | 2.212.421 | 1.811 | 1.351.134 | 9.763 | 56.128.498 | 21.678 | 21.678 | 21.678 | 21.678 | 21.678 | 21.678 |
| De 250.000 a 500.000 | 15.878 | 453.287.162 | 9.763 | 37.875.241 | 3.072 | 48.228.494 | 281 | 26.764.267 | 1.111 | 1.093.238 | 1.863 | 57.688.377 | 9.389 | 9.389 | 9.389 | 9.389 | 9.389 | 9.389 |
| De 500.000 a 1.000.000 | 1.648 | 261.443.159 | 463 | 18.367.981 | 1.072 | 17.238.164 | 93 | 1.072.477 | 44 | 468.857 | 1.863 | 25.874.289 | 1.863 | 1.863 | 1.863 | 1.863 | 1.863 | 1.863 |
| De 1.000.000 a 2.500.000 | 517 | 72.773.999 | 293 | 9.361.462 | 281 | 17.238.164 | 20 | 1.072.477 | 44 | 468.857 | 1.863 | 25.874.289 | 1.863 | 1.863 | 1.863 | 1.863 | 1.863 | 1.863 |
| Más de 2.500.000 | 43 | 4.631.423 | 43 | 2.735.545 | 67 | 4.217.760 | 5 | 468.857 | 4 | 21.827 | 43 | 3.178.465 | 43 | 43 | 43 | 43 | 43 | 43 |
| TOTALES | 165.486 | 2.874.143.134 | 155.688 | 322.896.946 | 49.348 | 238.036.446 | 6.272 | 19.046.768 | 11.489 | 10.226.431 | 138.091 | 518.897.662 | 541.883 | 541.883 | 541.883 | 541.883 | 541.883 | 541.883 |

Fuente: Memoria Administración Tributaria 1.984.

conclusiones significativas a nuestros efectos:

- la participación de los activos bancarios y activos si milares (certificados de depósito, etc.) se reducen -- con el patrimonio creciente, pasando del 20'06 % para el tramo de 6.000.000 al 3'25 para el tramo de - - - 2.500 millones.
- la propiedad de los bienes inmuebles es la responsable del papel dominante de los bienes urbanos en los estratos más bajos del patrimonio neto. Su comportamiento - porcentual también es descendiente a medida que se incrementa el patrimonio neto, pasando de 114'6 % para - el tramo de 4.000.000 al 5'69 % para el tramo de - - - 2.500 millones.
- en cuanto a la participación total de activos de valor relativamente estable, se puede observar que ésta aumenta con un patrimonio neto creciente. En concreto, - si englobamos las participaciones con o sin cotiza---ción en bolsa, deuda pública y otras obligaciones, para el tramo inferior a 4.000.000 éstas suponen el ---- 8'98 % del patrimonio neto, mientras que para el tramo de 2.500 millones suponen el 78'87 % del patrimonio neto.

A partir de aquí se puede extraer un conjunto de -- consecuencias sobre los efectos distributivos del IPG entre los diferentes tipos de activos. La constante tendencía hacia la propiedad de viviendas ha significado que - las inversiones sobre bienes inmuebles jueguen un impor tante papel en la mayoría de los estratos de renta y patrimonio con excepción de los más elevados (superiores a 500 millones). El desarrollo de la inflación y de los -- precios en los últimos años ha hecho que las inversiones en propiedad de vivienda tengan una posición muy favorable como resultado de la combinación de facilidades crediticias y baja imposición de las ganancias de capital. La introducción del IPG no significará un incremento en la imposición si se mantiene el criterio de imputación

de renta por utilización de un servicio, significará un diferimiento en el pago del impuesto en el caso de que - se ahorre para financiar la compra de vivienda que se -- gravaría en su totalidad en el momento de adquisición ar bitrando alguna fórmula de promediación, y significará - un incremento de la imposición que se exige cuando el -- ahorro inmovilizado en la propiedad de la vivienda se -- realiza y se consume ya que, en este caso, se gravaría, no el incremento del patrimonio, sino el valor total de la inversión si no se reinvierte y se destina a consumo. Este tratamiento tiene una ventaja incuestionable, la di ferencia en el tratamiento fiscal entre propietarios y - otros contribuyentes se verá paliada.

Como se observa, de la información anterior, los pro pietarios de capital y los perceptores de rentas más altas han dirigido su ahorro, por regla general, hacia aquel los activos, fundamentalmente financieros, más ventajosos desde el punto de vista fiscal (acciones, obligaciones, Deuda Pública) ya que atraen exenciones, bonificaciones y deducciones de la cuota de importante cuantía. Parece probable, pues, que un IPG que lleve aparejado -- exenciones fiscales por los ahorros en general provocaría los siguientes efectos:

- Para los grupos que se centran en el ahorro bancario - y aquellos activos no beneficiados fiscalmente, esto - es, para los grupos de renta y patrimonio bajo, las -- desventajas ligadas a esta clase de ahorro deben desaparecer. En consecuencia, el IPG debería mejorar su si tuación relativa.
- Para los grupos de rentas más elevadas y de patrimonio neto grande, su ahorro está dirigido hacia activos con una carga fiscal baja en el IRPF. Un cambio hacia un - IPG no llevará a una considerable disminución en la im posición de sus ahorros. Pero, además, en tanto que el consumo del grupo se pague con esta renta poco gravada, el IPG podría significar una carga fiscal incrementada.

Por lo tanto, hay fundamentos para considerar que, si - el actual comportamiento del consumo y ahorro permanece inal-
terable, lo cual no parece tan difícil, el IPG no tendrá ---
efectos distributivos sustancialmente negativos y que, por -
el contrario, los propietarios de capital como grupo serán -
gravados de manera más eficiente incluso si hay contribuyen-
tes que debido a sus grandes ahorros tengan una carga fis-
cal más baja. Ello es así porque un comportamiento racional a
largo plazo bajo un sistema de IPG exige al contribuyente man-
tener un nivel de consumo tan constante como sea posible. El
ahorro que impone un bajo nivel de consumo hoy hace posible -
un nivel de consumo más alto en el futuro, lo cual, dada la -
progresividad del impuesto, llevará aparejada una carga tri-
butaria total más elevada. En consecuencia, el incremento en
el ahorro, incluso en los grupos de elevado potencial de aho-
rro, estará restringido a la promediación del nivel de consu-
mo durante un periodo considerado. Esto confirma que el IPG -
no tiene porqué producir un incremento sustancial del ahorro
debido a la reducción del consumo entre los que ya están aho-
rrando, aunque sí incrementará las posibilidades y el atracti-
vo hacia el ahorro para el gran colectivo de contribuyentes -
que, percibiendo rentas salariales, obtienen rentas medias y
bajas en la distribución por tramos de renta.

Como afirma el Profesor Lodin⁽²⁹⁾, los dos elementos dis-
tributivos del IPG actúan en dos direcciones que pueden ser -
diferentes:

- Por un lado, el IPG significa una imposición más eficiente
del consumo de los poseedores de capital y unas menores po-
sibilidades de elusión fiscal.
- Por otro lado, el favorable tratamiento del ahorro en el --
IPG significa que a los que pueden ahorrar se les da un ---
alivio fiscal, pero solo temporal ya que el ahorro comporta
una deuda tributaria latente que se hará efectiva cuando el
contribuyente haga uso del ahorro.

La evaluación última de los efectos distributivos del IPG depende de la consideración que nos merezcan estos dos elementos entre sí.

6.4.- Efectos macroeconómicos del IPG.-

Además de los efectos de eficiencia y equidad y los efectos distributivos ya comentados, la aplicación de un IPG arrostraría un conjunto de efectos macroeconómicos, algunos ya analizados y otros que vamos a valorar a continuación. El comportamiento agrado de las economías domésticas ante modificaciones en el ahorro producidas por el IPG son de la máxima importancia para valorar el efecto expansivo o contractivo del IPG sobre la demanda agregada de la economía, sin olvidar el importante efecto sobre la actividad empresarial al fomentar las posibilidades de inversión y autofinanciación. La transición hacia un IPG provocará, asimismo, efectos sobre la situación del mercado y los precios en diversas áreas de inversión, especialmente en el mercado de bienes inmuebles dado el comportamiento especulativo de éste. Por último, no se puede olvidar el comportamiento del IPG como instrumento de control de la demanda agregada de modo que evolucione con el ritmo de la capacidad productiva del país.

El efecto más probable de un cambio hacia el IPG será el aumento del ahorro total de las economías domésticas. La disminución de impuestos, debida a la deducción de los ahorros, será usada, probablemente, para aumentar el ahorro ya que el ámbito del ahorro mayor así garantizado no implica ningún sacrificio adicional de consumo para el contribuyente. El incremento en el coste de financiación del consumo mediante préstamos y realización del patrimonio que se produce al formar parte de la base imponible del IPG los mismos, llevará previsiblemente a una reducción del consumo financiado por este procedimiento (crédito de consumo). Los efectos derivados de la modificación en la oferta y demanda de créditos personales puede implicar una cierta pre

sión sobre los tipos de interés de estos mercados. Otra consecuencia probable será el aumento de la liquidez en el sistema bancario y en el mercado de capitales. Si este efecto no se compensa por la Autoridad Monetaria, se producirá una reasignación en la oferta de crédito a favor de las activi-dades industriales y comerciales con la posibilidad de obtener préstamos más fáciles. Un efecto compensatorio negativo se produciría por el hecho de que las facilidades credi-cias unidas al fomento de la autofinanciación de un IPG y - las posibilidades inversoras pueden llevar a un exceso de - demanda de bienes de inversión deducibles del impuesto, elevando los precios de los bienes de inversión y de activos financieros. En estos mercados, el incremento en la demanda - no solo sería compensado por el mayor ahorro. Si se mantu-viere una práctica habitual en los mercados financieros de conceder créditos para inversiones en estas áreas en rela--ción a la cantidad invertida en el proyecto por el prestatario, el aumento en el ahorro empresarial (autofinanciación) tendría un efecto impulso que llevaría a un incremento in--cluso más señalado en la demanda, tanto respecto de los bienes de inversión como de los créditos. En consecuencia, la introducción de un sistema de IPG exigirá una política mo--netaria más activa por parte de las autoridades para mantener una situación estable de la demanda.

Desde un punto de vista recaudatorio, con la distribu--ción actual de consumo y ahorro, no parece probable que un IPG, incluso con un algo mayor volumen de ahorro, proporcione una cuantía recaudatoria inferior al IRPF. Si el incremen--to del ahorro se hace fuerte de manera que los ingresos im--positivos se reduzcan, el Gobierno en coordinación con la - Autoridad Monetaria podría utilizar la capacidad del merca--do de capitales y las medidas de política monetaria para resarcirse de ellos mediante un endeudamiento moderado.

La capacidad liberada de la economía como resultado - del consumo reducido de las economías domésticas puede utilizarse para aumentar el consumo público o para incrementar inversiones públicas o privadas. No obstante, la reducción del consumo de las economías domésticas no será tan grande como el aumento del ahorro ya que parte de este incremento será compensado por pagos reducidos del impuesto. Resulta evidente que si no se considera deseable una reducción del consumo privado, puede estimularse el consumo bajando los tipos del IPG o mediante mayores transferencias.

Analizando la incidencia del IPG sobre la rentabilidad económico-fiscal de las inversiones, la imposición sobre el gasto trata por igual a todos los ahorros deducibles en el momento de la inversión y cuando se consume el rendimiento, el corolario lógico es que la relación que existe entre el rendimiento antes del impuesto de las distintas alternativas de inversión no será modificada por el establecimiento del impuesto. De esta manera, el rendimiento antes de impuesto será el condicionante básico en la elección inversora por cuanto:

- el IPG no producirá efectos distorsionantes sobre la elección entre tales bienes de inversión, y
- no se dará la capitalización del impuesto.

Para los bienes de inversión que no tengan la consideración fiscal de ahorros en el IPG, la carga tributaria será aproximadamente igual que con un IRPF aunque, por referencia al mercado de bienes y activos de inversión con deducción, sí es posible y previsible una modificación en el comportamiento de sus mercados y en la formación de los precios. En consecuencia, con referencia a los diferentes mercados de bienes y activos de inversión, los cambios en los rendimientos netos de impuesto que puede suponer la implantación de un IPG puede ser de dos tipos:

- modificaciones absolutas en aquellos bienes de inversión que tengan consideración de ahorro fiscal al ser el rendimiento neto de impuestos diferente, y

- modificaciones relativas en aquellos bienes y activos - de inversión que no tengan tal consideración ya que, -- aunque en términos absolutos el rendimiento neto apenas se modifica, en términos relativos, el rendimiento difiere en relación con otras alternativas de inversión.'

Los efectos sobre el rendimiento neto de la inversión derivados de la implantación del IPG tiene una importancia fundamental en la formación de precios en el mercado de - bienes inmuebles ya que en él se producen modificaciones tanto absolutas como relativas en la rentabilidad de esta inversión. Comentábamos arriba la posibilidad actual que el mercado inmobiliario tiene de mantener artificialmente - baja su imposición debido a los incentivos fiscales que - subyacen en el IRPF. Además, existen unas importantes facilidades crediticias en relación con estos activos. Las ganancias de capital tienen un trato preferencial que incluso puede verse reforzado en condiciones de inflación - creciente. Esto ha hecho que la rentabilidad económico-fiscal fuerce al alza los precios de las viviendas. Con un - IPG las ventajas tributarias del IRPF desaparecen automáticamente ya que:

- la ganancia de capital será gravada completamente cuando se consuma.
- ~~ante la concesión~~ de deducciones a otras formas de ahorro no no habrá ya ninguna razón para adquirir estas propiedades por motivos impositivos.

Esto significará que el nivel de precios artificialmente elevado de los bienes inmuebles bajará o, en todo - caso, disminuirá la tasa de incremento de los precios.

Los efectos financieros de un IPG sobre la actividad empresarial son de importancia capital. Como el aumento - del ahorro debe producir la expansión de las posibilidades de préstamos para los empresarios por las razones antes comentadas, el IPG facilitaría la capitalización de - las empresas debido al hecho de que los pagos realizados

por las economías domésticas para la compra de capital en acciones son deducibles. Ello facilitaría a las sociedades cotizadas en Bolsa obtener capital a través de nuevas emisiones y a las empresas familiares aumentar su capital. El incentivo para emprender inversiones inducidas fiscalmente sería considerablemente más débil ya que puede eludirse el IPG sin realizar inversiones en el aparato productivo, no consumiendo simplemente los beneficios⁽³⁰⁾. - Esto se aplica con independencia de la forma de la empresa. El resultado sería que las empresas serán dirigidas - más eficientemente que lo son hoy. Cuando las empresas -- aborden la reposición de su maquinaria e instalaciones, - los aspectos puramente empresariales pesarán mucho más que las consideraciones tributarias, lo cual incrementaría la consciencia de los costes e incrementaría la eficiencia - del sistema.

Por último, analizamos las posibilidades del IPG como instrumento de control de la demanda en el marco de -- una política anticíclica. La misión de una política anticíclica consiste en regular la demanda agregada con el -- fin de aproximarla al crecimiento potencial de la economía garantizando el pleno empleo de los recursos productivos, una cierta estabilidad de precios y un equilibrio de la - Balanza de Pagos. En este contexto, la política económica juega un papel fundamental y dentro de ella la imposición. Es importante, en consecuencia, analizar las posibilida-- des de practicar una política anticíclica utilizando un - nuevo instrumento fiscal: el impuesto progresivo sobre el gasto. Este desarrollo será a nivel puramente especulativo dada la imposibilidad de realizar estudios reales de - sus efectos.

Para España, las participaciones de los diferentes - componentes de la demanda en la utilización de los recursos (1.985) se recogen en el Cuadro 12. A nuestros efectos lo importante es valorar los efectos sobre el consumo privado de la transición hacia un IPG. Actualmente el con

PRODUCTO INTERIOR BRUTO. COMPONENTES DE LA DEMANDA

| | Precios corrientes, m.m. | | | | | | | | | |
|----------------------------|--------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | Base 70 | | | | | Base 80 | | | | |
| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
| Consumo nacional | 7.285,2 | 8.871,4 | 10.478,2 | 12.355,4 | 14.107,0 | 15.286,1 | 18.824,1 | 20.474,4 | 12.009,8 | 19.898,0 |
| Consumo privado | 6.521,0 | 7.702,1 | 9.052,9 | 10.808,6 | 12.093,9 | 13.068,2 | 15.724,1 | 17.292,6 | 10.060,5 | 18.300,0 |
| Consumo público | 724,2 | 1.169,3 | 1.425,3 | 1.546,8 | 1.743,9 | 2.073,2 | 2.389,3 | 3.181,8 | 1.949,3 | 3.598,0 |
| Formación bruta de capital | 2.077,6 | 2.278,0 | 2.633,8 | 3.221,6 | 3.674,7 | 3.931,4 | 4.307,8 | 4.635,0 | 3.548,1 | 5.144,0 |
| De capital fijo | 1.927,3 | 2.238,1 | 2.481,2 | 2.943,5 | 3.510,2 | 3.906,3 | 4.269,5 | 4.595,5 | 3.368,2 | 5.094,0 |
| De capital móvil | 150,3 | 42,9 | 152,6 | 278,1 | 64,5 | 25,1 | 38,3 | 73,9 | 179,9 | 50,0 |
| Demanda nacional | 9.372,7 | 11.180,4 | 13.112,8 | 15.877,0 | 17.881,7 | 20.227,5 | 22.831,9 | 25.109,4 | 15.557,9 | 24.840,0 |
| Exportaciones | 1.322,8 | 1.886,8 | 1.950,5 | 2.347,1 | 3.004,1 | 3.617,2 | 4.846,1 | 6.037,6 | 2.409,8 | 5.906,0 |
| De bienes | 826,6 | 1.056,1 | 1.256,5 | 1.533,2 | 1.978,2 | 2.392,9 | 3.066,7 | 4.271,1 | 1.472,1 | 3.937,7 |
| De servicios | 496,0 | 640,7 | 694,0 | 813,9 | 1.025,9 | 1.224,3 | 1.579,4 | 1.766,5 | 937,7 | 1.968,3 |
| Importaciones (-) | -1.516,9 | -1.816,5 | -1.932,8 | -2.738,8 | -3.358,5 | -3.914,4 | -4.795,2 | -5.276,6 | -2.758,5 | -5.346,0 |
| De bienes | -1.379,3 | -1.458,5 | -1.741,1 | -2.472,2 | -3.013,4 | -3.543,4 | -4.274,1 | -4.771,1 | -2.480,7 | -5.277,8 |
| De servicios | -137,6 | -358,0 | -191,7 | -266,6 | -345,1 | -431,0 | -521,1 | -505,5 | -267,8 | -668,2 |
| Saldo neto exterior | -194,3 | 80,3 | 17,7 | -391,9 | -354,4 | -357,2 | -149,1 | 781,0 | -348,7 | 560,0 |
| PIB A PRECIOS DE MERCADO | 9.178,4 | 11.230,7 | 13.130,5 | 15.185,1 | 17.327,3 | 19.870,3 | 22.882,8 | 25.870,4 | 15.209,2 | 25.400,0 |

| | Precios constantes, m.m. | | | | | | | | | |
|----------------------------|--------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| | Base 70 | | | | | Base 80 | | | | |
| | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 |
| Consumo nacional | 2.809,0 | 2.860,2 | 2.904,4 | 2.952,8 | 2.935,4 | 2.976,9 | 3.014,4 | 2.982,9 | 12.009,8 | 12.009,8 |
| Consumo privado | 2.519,2 | 2.579,8 | 2.549,6 | 2.592,5 | 2.559,7 | 2.576,7 | 2.595,6 | 2.565,9 | 10.060,5 | 10.060,5 |
| Consumo público | 322,0 | 340,4 | 354,8 | 370,3 | 375,7 | 400,2 | 418,8 | 427,0 | 1.949,3 | 1.949,3 |
| Formación bruta de capital | 814,2 | 762,1 | 753,4 | 783,0 | 745,5 | 720,8 | 696,3 | 671,8 | 3.548,1 | 3.548,1 |
| De capital fijo | 768,8 | 750,9 | 717,3 | 726,9 | 735,4 | 717,3 | 696,3 | 671,8 | 3.368,2 | 3.368,2 |
| De capital móvil | 45,3 | 11,2 | 36,1 | 56,1 | 10,1 | 3,5 | 7,5 | 7,0 | 179,9 | 179,9 |
| Demanda nacional | 3.623,0 | 3.622,3 | 3.657,8 | 3.735,8 | 3.680,9 | 3.697,7 | 3.710,7 | 3.664,7 | 15.557,9 | 15.557,9 |
| Exportaciones | 570,4 | 631,4 | 672,0 | 676,1 | 723,0 | 771,4 | 835,4 | 960,3 | 2.409,8 | 2.409,8 |
| De bienes | 368,5 | 411,9 | 464,5 | 472,8 | 505,0 | 544,4 | 589,6 | 642,1 | 1.472,1 | 1.472,1 |
| De servicios | 201,9 | 219,5 | 207,5 | 203,3 | 218,0 | 227,0 | 245,8 | 318,2 | 937,7 | 937,7 |
| Importaciones (-) | -607,0 | -602,8 | -671,9 | -697,7 | -673,1 | -705,7 | -703,5 | -703,8 | -2.758,5 | -2.758,5 |
| De bienes | -540,1 | -531,4 | -592,5 | -598,6 | -562,3 | -585,2 | -575,4 | -575,4 | -2.480,7 | -2.480,7 |
| De servicios | -66,9 | -71,4 | -79,4 | -99,1 | -110,8 | -120,5 | -128,1 | -128,4 | -277,8 | -277,8 |
| Saldo neto exterior | -38,7 | 28,6 | -0,1 | -21,6 | 49,9 | 65,7 | 131,9 | 256,5 | -348,7 | -348,7 |
| PIB A PRECIOS DE MERCADO | 3.586,5 | 3.650,9 | 3.657,7 | 3.714,2 | 3.730,7 | 3.763,5 | 3.842,6 | 3.921,2 | 15.209,2 | 15.209,2 |

Fuente: INE, excepto el avance para 1.985 en base 80, que ha sido elaborado por el Banco de España. Próximamente el INE completará la base - serie 80.

sumo y las inversiones públicas son, con las inversiones en vivienda, objeto de una regulación directa bastante importante por la política económica gubernamental, los primeros a través del Presupuesto y la última a través de un conjunto de medidas intervencionistas para regular el mercado. La introducción de un IPG no afectará esta posibilidad de actuación que es ajena al sistema fiscal. -- Aunque la influencia del IPG sobre las restantes inversiones (inversiones empresariales y en activos financieros) puede ser importante, no debe afectar sobre manera al comportamiento de éstas en el ciclo económico ya que existen otros condicionantes de rentabilidad de las inversiones, de los cuales el sistema fiscal es uno aunque no el más importante.

En nuestro país el consumo privado representa en 1.985 el 65 % de la demanda nacional y el 52 % de la demanda total. Es evidente que el comportamiento del consumo privado tiene una importancia manifiesta en una política anticíclica en comparación, por ejemplo, al consumo público que representa el 14 % de la demanda nacional. -- Es importante, en consecuencia, que la Autoridad económica disponga de un instrumento fiscal de primera magnitud para regular la evolución y comportamiento del consumo privado. Una de las características fundamentales del consumo privado en España es su comportamiento errático con dificultad de predecir fluctuaciones. El cuadro 12 recoge como, a precios constantes, el consumo privado en los últimos cinco años se ha comportado de forma fluctuante en 1.980 (2.582'5 m.m.), en 1.981 se reduce a 2.559'7 m.m., se eleva en 1.982 a 2.576'7 m.m., se incrementa a 2.595'6 en 1.983 para reducirse a 2.565'9 m.m. en 1.984. Esto confirma la necesidad de un instrumento adicional para combatir este comportamiento errático del consumo.

La política económica keynesiana de estabilización se ha venido apoyando en la relación existente entre la renta disponible de las economías domésticas y el consumo

privado. Por ello se ha utilizado el IRPF para, influyendo sobre la renta personal disponible, conseguir un comportamiento del consumo privado adecuado para el equilibrio económico. El efecto de causación directa se plantea en los términos siguientes: una elevación del IRPF al reducir la renta disponible del contribuyente debe provocar una reducción del consumo. Sin embargo, pueden existir derivaciones de este efecto ya que es difícil predecir que el efecto de la reducción de la renta disponible sea una reducción del consumo y no una reducción del ahorro debido a que las relaciones marginales de sustitución entre consumo y ahorro permanecen constantes. El efecto inverso también es posible; una reducción del IRPF para favorecer el consumo puede ser neutralizado por un incremento del ahorro en vez de incremento del consumo.

Asimismo, se ha comprobado la dificultad de estimular el ahorro directamente mediante beneficios fiscales a los nuevos ahorros en el IRPF. El Cuadro 13 pone de manifiesto que las deducciones por viviendas y valores mobiliarios, que son los componentes fundamentales del ahorro fiscalmente deducible en el IRPF en el periodo 1.983, no llegan al 1% de la base imponible declarada, lo que supone una inversión neta declarada durante el ejercicio de 481.200 millones, esto es, un 6'3 % de la base imponible declarada. Además las medidas de fomento al ahorro en el IRPF han provocado una transferencia de ahorros hacia aquellos ahorros e inversiones con beneficios fiscales. Otro efecto a considerar son los retardos en las medidas de política fiscal. El IRPF produce sus efectos con un importante retraso que, en muchos casos, supera el ejercicio fiscal y que hace que la medida haya perdido gran parte de su operatividad.

El Profesor Lodin sintetiza, a través de la experiencia internacional, las dificultades de conseguir una evolución -- del consumo privado adecuada con el IRPF. En varios países -- occidentales durante los años de recesión 1.974-1.978 se pretendió aumentar las rentas a través de reducciones de impuestos con la esperanza de estimular con ello el consumo privado.

CUADRO 13

**DEDUCCIONES POR VIVIENDA Y VALORES MOBILIARIOS
PERIODO 1983**

| TRAMOS B I (miles de pesetas) | Bases imponibles | Vivienda | Valores |
|-------------------------------|------------------|---------------|---------------|
| 0 a 200 | -86.243 | 83 | 32 |
| 200 a 400 | 88.533 | 373 | 64 |
| 400 a 600 | 411.762 | 1.978 | 309 |
| 600 a 800 | 823.827 | 4.232 | 751 |
| 800 a 1.000 | 898.282 | 4.883 | 1.085 |
| 1.000 a 1.400 | 1.640.716 | 9.631 | 2.929 |
| 1.400 a 1.800 | 1.081.481 | 6.792 | 2.798 |
| 1.800 a 2.200 | 679.961 | 4.699 | 2.381 |
| 2.200 a 2.600 | 484.157 | 3.606 | 2.029 |
| 2.600 a 3.000 | 349.721 | 2.545 | 1.807 |
| 3.000 a 3.400 | 244.856 | 1.736 | 1.498 |
| 3.400 a 3.800 | 177.084 | 1.222 | 1.213 |
| 3.800 a 4.200 | 134.920 | 894 | 1.044 |
| 4.200 a 4.600 | 105.860 | 713 | 892 |
| 4.600 a 5.000 | 80.979 | 504 | 761 |
| 5.000 a 5.400 | 63.355 | 389 | 640 |
| 5.400 a 5.800 | 51.185 | 305 | 527 |
| 5.800 a 6.200 | 41.186 | 245 | 471 |
| 6.200 a 6.600 | 32.227 | 180 | 376 |
| 6.600 a 7.000 | 27.468 | 149 | 324 |
| 7.000 a 7.400 | 22.552 | 119 | 279 |
| 7.400 a 7.800 | 19.636 | 90 | 258 |
| 7.800 a 8.200 | 19.460 | 90 | 221 |
| 8.200 a 8.600 | 14.823 | 63 | 191 |
| 8.600 a 9.000 | 12.903 | 60 | 170 |
| 9.000 a 9.400 | 11.228 | 50 | 146 |
| 9.400 a 9.800 | 9.997 | 43 | 137 |
| 9.800 a 11.000 | 22.847 | 93 | 314 |
| 11.000 a 12.000 | 15.687 | 52 | 216 |
| 12.000 a 13.000 | 11.494 | 50 | 152 |
| 13.000 a 14.000 | 9.858 | 26 | 147 |
| 14.000 a 15.000 | 8.651 | 28 | 114 |
| 15.000 a 20.000 | 30.988 | 89 | 437 |
| 20.000 a 25.000 | 19.738 | 45 | 295 |
| 25.000 a 30.000 | 12.316 | 23 | 170 |
| Más de 30.000 | 60.891 | 61 | 870 |
| TOTAL..... | 7.634.386 | 46.141 | 26.039 |

Sin embargo, se demostró que las subidas en las rentas se -- usaron en gran parte para aumentar el ahorro en el sector de las economías domésticas⁽³¹⁾. Los efectos sobre el consumo -- privado fueron menores en muchos casos que lo que se había -- esperado o se demoraron considerablemente.

De esta manera, se puede afirmar que el IRPF no es un -- instrumento bien adaptado como instrumento de control econó-- mico a corto plazo. La ventaja del IPG en este campo consis-- te en la existencia de una conexión directa entre consumo e imposición. Si el impuesto sobre la renta reduce la recompen sa a la espera, el impuesto sobre el gasto altera el esquema de líneas de indiferencia del sujeto referido al ahorro o al consumo, encareciendo éste y abaratando relativamente el aho-- rro. El IPG produce sobre el consumo un doble efecto:

- . efecto contención ya que al ser el IPG un impuesto progre-- sivo limita, en términos absolutos, el volumen de consumo en función del tipo marginal aplicable, y
- . efecto dispersión: el IPG provocará que las economías do-- mésticas cambien consumo por ahorro para evitar el impues-- to ya que consideran el coste marginal de consumo demasia-- do alto. Esto es especialmente importante si puede efec--- tuarse en consumo diferido a un tipo inferior de gravamen.

A la inversa, podemos afirmar que no existen actualmen-- te medios eficaces para controlar el consumo privado. El IPG sería un instrumento más efectivo en este campo que el IRPF y, reconociendo el efecto amortiguador general del IRPF, el -- IPG como instrumento complementario tendría una viabilidad -- enorme como instrumento de política estabilizadora. Incluso una elevación moderada de los tipos del IPG puede lograr efec-- tos sustanciales gracias al doble efecto de aumentar la re-- caudación para el Estado y de incrementar el ahorro privado que, por lo que se refiere al freno del consumo, produce el mismo resultado que la imposición. Para conseguir los resulta-- dos correspondientes a través del IRPF se necesitaría proba-- blemente una elevación muy superior de los tipos de gravamen, mientras el efecto sobre el consumo sería menos seguro. Es --

probable que los ciudadanos estén más deseosos de contribuir a lograr un equilibrio en la economía aumentando el ahorro que sometiéndose a impuestos más elevados. En este sentido, el IPG sería más efectivo que la imposición indirecta sobre consumos por dos razones:

- . por la relación más clara existente entre ahorro y gravamen, y
- . por la posibilidad de diferenciar progresivamente los tipos de gravamen en función de los gastos efectuados, de manera que no surjan efectos regresivos ni otros indeseables.

El incentivo para mantener un consumo regular que se produciría con un IPG constituiría un elemento fundamental para la política de estabilización. En suma, el IPG es un instrumento de política fiscal eficiente, que actuaría sin graves distorsiones.

7.- UNA APROXIMACION GRADUAL AL IPG: EL IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE EL GASTO COMO SUPLEMENTO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA. UNA PROPUESTA PARA ESPAÑA.-

Hasta ahora hemos venido discutiendo la eficacia y -- operatividad de un IPG como alternativa global al actual -- impuesto sobre la renta tal y como existe en la mayor parte de los países occidentales. La adopción de esta figura como sustituto del IR puede ser la forma más sencilla de -- eliminar los defectos que soporta esta última y, en especial, obviar las disparidades en el tratamiento de los rendimientos procedentes de la inversión. Sin embargo, no está claro que una sustitución integral del actual sistema -- por el impuesto progresivo sobre el gasto sea práctica. La teoría de la Hacienda Pública, debido a las complejidades y peculiaridades de los entornos institucionales donde debe aplicarse la reforma tributaria, ha optado por ofrecer una teoría de reformas fiscales graduales que siendo menos ambiciosa en los objetivos a alcanzar, reduciría los costes distributivos de eficiencia, administrativos, etc., de

derivados de una reforma global.

En nuestro tema, como afirma el Profesor Albi⁽³²⁾, ninguna propuesta próxima de aplicación práctica se refiere directamente a una sustitución completa de la imposición sobre la renta por un tributo personal sobre el gasto. En cambio, cada vez es mayor el número de excelentes estudios académicos e informes gubernamentales que consideran la posibilidad de combinar los impuestos sobre la renta con la tributación general sobre el gasto para niveles de renta elevada. El objetivo básico de esta propuesta es bastante sencillo, evitar los efectos perniciosos que en el IRPF tienen unos tipos marginales excesivamente altos sin reducir el nivel de equidad vertical que se podría producir por una reducción de los niveles de imposición de contribuyentes de renta elevada. Los tipos impositivos marginales del IR serían sustituidos por un sistema de imposición que afectaría a contribuyentes con rentas elevadas pero exclusivamente por el volumen de renta disponible -- aplicada a consumo, de esta manera se estaría incentivando al tipo marginal del IPG, el ahorro y la inversión en un tramo de contribuyentes con fuerte potencial de ahorro. En última instancia, ello tendería a dotar a este sistema mixto de una mayor progresividad, al mismo tiempo que supondría una buena -- experimentación paulatina de los sistemas de tributación del gasto personal reconociendo y atajando, si es posible, aquellos problemas no considerados teóricamente pero que pueden -- afectar la capacidad recaudatoria de una u otra figura.

Existen diversas variantes para situar la relación fundamental entre el IPG como suplemento, con el IRPF como impuesto básico. Entre ellas destacamos:

- * la sustitución de los tipos marginales superiores a una --- cuantía dada (p.ej. 40 %) por un impuesto progresivo sobre el gasto. Ello significaría recortar las tarifas del IR en su parte superior, situando el tipo marginal máximo en un -- 40 %, a partir del cual comenzaría a funcionar el IPG hasta

un tipo nominal que garantizase un nivel de recaudación -- similar al que se obtendría con la estructura de tipos -- marginales anterior a la entrada en vigor de la modificación.

Como ejemplo, supongamos un contribuyente que gasta la totalidad de su renta disponible, los tipos impositivos y las exenciones en un IPG deberían ser diseñados de forma que compensen la pérdida de recaudación como consecuencia del recorte del tipo marginal máximo del 66 % -- (tipo marginal máximo en España en 1.985) al 40 %. Por -- ello, el tipo máximo de un IPG debería ser el adecuado -- para compensar esa diferencia. Esto significa que el tipo nominal máximo debería ser del 43'3 %. Si un contribuyente situado en el tramo más alto de la escala recibe 100 ptas. adicionales, 40 irían a financiar el IR restando 60 ptas. de las cuales, 26 irían a financiar el IPG y 34 quedarían libres para el gasto. Sin embargo, esta cuota conjunta se reduciría si parte de la renta disponible se desvía hacia ahorro fiscalmente deducible.

- * Disminución gradual del IR e introducción del IPG antes -- de alcanzar el tipo máximo del IR, actuando de forma complementaria en algunos tramos ambos impuestos. Esto implicaría que, en un tramo, ambos impuestos se graduarían para mantener una presión fiscal dada, en lugar de una modificación completa de uno a otro impuesto en un nivel de -- renta prefijado.
- * Por último, existiría la posibilidad de aplicar un sistema de IR lineal que afectase a toda la renta calculada de forma extensiva con un tipo impositivo único, y un impuesto progresivo sobre el gasto que comenzaría a actuar a -- partir de un nivel de renta o gasto prefijado. Sin lugar a dudas esta sería la forma más sencilla de introducción, la que más ventajas plantea derivadas de los efectos positivos de un IR lineal y del complemento de progresividad que supone un IPG y, por ello, la que mayor soporte --

académico tiene en los grandes informes⁽³³⁾ en sus diversas variantes.

De todas ellas, debido a su actualidad y a las ventajas ya comentadas, esta última alternativa es la más operativa y practicable y, por ello, nos vamos a centrar en su estudio⁽³⁴⁾.

La finalidad de un IPG suplementario es fundamentalmente la de alcanzar un grado deseado de progresividad en los escalones altos de renta y riqueza. El número exacto de contribuyentes a los que sería aplicable y el grado de progresividad en la escala impositiva serían cuestiones de política fiscal y, por tanto, decisiones políticas.

En España, si se asume la necesidad de practicar una reforma fiscal que remueva los problemas sedimentados en los últimos años en aras a una mayor eficiencia del sistema fiscal y se considera como alternativa válida alguna fórmula de imposición progresiva sobre el gasto, no sería realista tratar de sustituir completamente el actual IRPF por un IPG debido a la falta de raigambre de la imposición sobre la renta en nuestro país, con una historia de apenas 10 años y debido al potencial recaudatorio de esta figura. Por estas razones y por que un IRPF garantizaría que cada ciudadano con cierta capacidad gravable aportaría una cuantía dada al gasto colectivo del que se beneficia, sería conveniente y deseable mantener cierta forma de imposición sobre la renta. Sin embargo, hemos destacado en éste y otros capítulos que el IR genera una serie de injusticias, distorsiones e ineficiencias sobre todo cuando actúa en condiciones de elevada presión fiscal, es en esta situación donde actuaría un IPG reemplazando la parte progresiva de la imposición sobre la renta por un impuesto directo sobre el gasto.

En nuestro país, estudios recientes realizados por el Fondo para la Inversión Económica y Social y por el Profe--

sor Gonzalez Páramo⁽³⁵⁾, llegan a conclusiones significativas sobre el comportamiento del IRPF español "modificado" - tendente a la aplicación de un impuesto lineal sobre la renta. En el supuesto presentado por el Profesor Páramo se obtienen ciertos resultados reveladores sobre la hipotética - sustitución del IRPF actual por un impuesto lineal puro sobre la renta. Como hipótesis de partida supone que la introducción del impuesto lineal no va a alterar el comportamiento económico de los individuos. Fija el mínimo exento del - contribuyente medio en 500.000.- ptas., aunque éste debería modificarse en función de las circunstancias personales y - familiares. Mantiene la definición y estructura actual de - la base imponible y los niveles de fraude, y se suprimen las deducciones de la cuota del impuesto. Examina dos casos; en el primero, los contribuyentes que no alcanzan una renta -- fiscal de medio millón de pesetas obtendrían del fisco un - impuesto negativo al tipo marginal, sin embargo esta fórmula introduciría graves problemas de incentivos que hacen -- más aconsejable la segunda alternativa consistente en la -- introducción de un tramo 0 hasta 500.000.- ptas. En este caso, el tipo marginal necesario para mantener la recaudación del IRPF sería del 22'64 % y los nuevos tipos medios efectivos resultantes serían los que figuran en el Cuadro 14.

CUADRO 14: Tipos medios efectivos del impuesto lineal.

| Tramos de B.I. | | Base media | Tipo medio efectivo |
|----------------|-------|------------|---------------------|
| Hasta | 600 | 397'7 | 0.0037 |
| 600 - 1.000 | ..... | 798'4 | 0.0846 |
| 1.000 - 1.400 | ..... | 1.183'8 | 0.1308 |
| 1.400 - 1.800 | ..... | 1.556'4 | 0.1537 |
| 1.800 - 2.200 | ..... | 1.979'9 | 0.1692 |
| 2.200 - 2.600 | ..... | 2.385'1 | 0.1789 |
| 2.600 - 3.000 | ..... | 2.789'6 | 0.1858 |
| 3.000 - 3.800 | ..... | 3.331'9 | 0.1924 |
| 3.800 - 5.000 | ..... | 4.292'6 | 0.2000 |
| 5.000 - 7.000 | ..... | 5.784'5 | 0.2068 |
| 7.000 - 9.000 | ..... | 7.863'0 | 0.2120 |
| Más de | 9.000 | 15.021'4 | 0.2189 |

Fuente: Gonzalez-Páramo: Progresividad formal... Opus cit. - pág. 192.

El Índice de Gini de la renta después de impuestos⁽³⁶⁾ sería del 0.2884, ligeramente superior al asociado al IRPF (0.2874) en 1.984. Con un pequeño apoyo, vía complemento - del IR lineal, se podría mejorar la distribución de la renta con relación al IRPF actual.

Sin embargo, el principal flanco de ataque a la reforma propuesta se apoya en que, para una recaudación dada, las ganancias de renta neta que obtienen los contribuyentes situados en los tramos altos y bajos son compensadas por pérdidas a cargo de las rentas medias. No obstante, es preciso valorar adecuadamente este cambio en la posición relativa - de los contribuyentes:

- 1.- Las ganancias en simplicidad (reducción de costes de administración y cumplimiento, etc.), eficiencia y equidad horizontal que acompañarían la introducción de un impuesto lineal, no lleva necesariamente aparejada una pérdida sustancial de equidad vertical.
- 2.- Probablemente, al simplificar el tributo, mejoras en los sistemas de estimación de bases y control del fraude tendrían efectos positivos sobre la equidad vertical.
- 3.- La introducción de un IPG para niveles de renta elevada profundizaría los efectos redistributivos aumentando la progresividad del sistema en la cuantía y a partir del nivel para el cual se considere políticamente deseable comenzar a aumentar el nivel de imposición.

De esta manera, parece probable que, afectando a uno de los grupos beneficiados (los contribuyentes de renta elevada) se incrementaría la progresividad del sistema, sin por ello incidir negativamente sobre los incentivos fiscales al ahorro y a la inversión propios de un sistema de imposición sobre el gasto. Es más, la incidencia podría ser positiva por cuanto el volumen de renta marginal desviado hacia ahorro fiscalmente deducible gozaría de una desgrava-

ción al tipo marginal aplicable en el IPG.

La propuesta de sistema de imposición a dos niveles --- que se desarrolla a continuación, se apoya en estos puntos comentados:

- En primer lugar, se propone la aplicación de un impuesto lineal sobre la renta que sobre una base imponible global como la existente en 1.983 (7.634.386 millones de pesetas), permitiría aplicar un tipo en torno al 20 %. El tipo, evidentemente, dependería de la fijación del mínimo exento y de las deducciones por circunstancias personales y familiares del contribuyente.
- A partir de un determinado nivel de renta que podría situarse en el tramo correspondiente al tipo medio de gravamen, se podría exigir a los contribuyentes la cumplimentación de la declaración del IPG. Los contribuyentes por debajo de ese nivel de renta pagarían, normalmente, solo el impuesto proporcional sobre la renta por la totalidad de la misma. Los contribuyentes por encima de ese límite pagarían el impuesto proporcional sobre la renta por la totalidad de la misma y el IPG sobre la parte de la renta imponible después de haber sido ajustada restándole los ahorros deducibles y añadiendo todos los préstamos y desahorros según modelo desarrollado en el apartado 4 de este capítulo.

El impuesto lineal sobre la renta se constituiría como impuesto mínimo a pagar, de manera que no serían posibles compensaciones de bases imponibles negativas del IPG con bases del IRPF para evitar un comportamiento excesivamente beligerante del ahorro. También sería conveniente limitar la compensación de bases imponibles negativas del IPG con bases de ejercicios sucesivos, forzando al contribuyente a una correcta planificación temporal de ahorro e inversión para no perder los beneficios fiscales derivados del IPG.

Concretando este esquema para el caso español, la Memoria de la Administración Tributaria estima en 594.954 sobre un total de 6.397.357 el número de contribuyentes que superan el tipo medio del gravamen agregado (20'94 % en 1.983), lo que supone un 9'3 % del número total de contribuyentes. Es evidente que la posibilidad de gestión y control de un colectivo que no llega al 10 % del total de contribuyentes no debe plantear problemas especiales, sobre todo si asumimos la liberación de recursos humanos y materiales que en labores de gestión, control e inspección se produciría por la simplificación radical del IRPF.

Una premisa o hipótesis de partida en cualquier estudio de reforma fiscal operativa consiste en la equiparación recaudatoria, por ello el rendimiento del IPG debe ser ---- equivalente al rendimiento actual del IRPF obtenido por los tipos más altos de la escala. Con ello, y considerando la posible suficiencia recaudatoria del IR lineal por sí mismo, sería posible incrementar las posibilidades recaudatorias del sistema sin afectar a los contribuyentes de rentas bajas.

Con un sistema de imposición lineal sobre la renta que aplique un tipo impositivo del 20 % sobre una base imponible global, con la estructura de exenciones y bonificaciones de 1.983 y haciendo abstracción de las deducciones de la cuota, se podría obtener un volumen de recaudación de 1.526.477'4 millones de pesetas. Para alcanzar un volumen de 1.598.640'7 millones de pesetas sería necesario obtener, con el IPG, un volumen de recaudación de 72.163 millones que deberían ser obtenidos de un volumen de contribuyentes igual a 594.954, lo que supondría una cuota media por IPG de 121.291.- ptas. Se podría objetar que no valdría la pena introducir un nuevo tributo para conseguir un volumen de recaudación tan reducido, debido a los problemas o costes de introducción y cumplimiento que conllevaría la nueva figura. A esta objeción, dos puntualizaciones:

CUADRO 15

DISTRIBUCION DE BASE IMPONIBLE Y TIPOS MEDIOS POR TRAMOS. AÑO 1.983

| Tramos de B.I. (10^3 Ps) | B.I. (10^6 Ps) | Tipo medio | |
|-----------------------------|-------------------|------------|------------|
| 0 - 200 | 86.243 | --- | |
| 200 - 400 | 88.533 | 0.1599 | |
| 400 - 600 | 411.762 | 0.1652 | |
| 600 - 800 | 823.827 | 0.1699 | |
| 800 - 1.000 | 898.282 | 0.1751 | |
| 1.000 - 1.400 | 1.640.716 | 0.1832 | |
| 1.400 - 1.800 | 1.081.481 | 0.1925 | |
| 1.800 - 2.200 | 679.361 | 0.2040 | |
| 2.200 - 2.600 | 484.157 | 0.2145 | |
| 2.600 - 3.000 | 349.721 | 0.2248 | |
| 3.000 - 3.400 | 244.856 | 0.2351 | |
| 3.400 - 3.800 | 177.084 | 0.2455 | |
| 3.800 - 4.200 | 134.320 | 0.2560 | |
| 4.200 - 4.600 | 105.860 | 0.2664 | |
| 4.600 - 5.000 | 80.979 | 0.2769 | |
| 5.000 - 5.400 | 63.355 | 0.2870 | |
| 5.400 - 5.800 | 51.185 | 0.2978 | |
| 5.800 - 6.200 | 41.186 | 0.3082 | |
| 6.200 - 6.600 | 32.227 | 0.3182 | |
| 6.600 - 7.000 | 27.468 | 0.3290 | |
| 7.000 - 7.400 | 22.552 | 0.3387 | |
| 7.400 - 7.800 | 19.636 | 0.3484 | |
| 7.800 - 8.200 | 19.460 | 0.3208 | |
| 8.200 - 8.600 | 14.823 | 0.3677 | |
| 8.600 - 9.000 | 12.903 | 0.3758 | |
| 9.000 - 9.400 | 11.228 | 0.3830 | |
| 9.400 - 9.800 | 9.397 | 0.3956 | |
| 9.800 ----> | 132.470 | 0.4051 | C.I. total |
| TOTAL | 7.634.386 | 0.2094 | 1.598.640 |

Fuente: Memoria de la Administración Tributaria y elaboración propia.

- 1.- En 1.983 se recaudó en España, por dos figuras importantes de la imposición directa, Sucesiones y el Impuesto - Extraordinario sobre el Patrimonio, 21.842 y 13.233 millones de ptas., respectivamente.
- 2.- Sería posible ampliar el campo de aplicación del IPG, -- bien ampliando el número de contribuyentes del impuesto, bien, en términos recaudatorios, reduciendo el tipo impositivo aplicable en el IR incrementando la cuota parte - de recaudación global a obtener por el Impuesto Progresivo sobre el Gasto.

En el apartado tercero de este capítulo se ha practicado un cálculo de la propensión marginal al ahorro por deciles de renta. Estos tres deciles de renta coincidirían con la base imponible del IRPF que corresponde a los contribuyentes que aplicarían un sistema de IPG. La propensión marginal al ahorro de este colectivo se sitúa en torno al 0'15. Si -- ajustamos la renta fiscal de estos contribuyentes en función de su P.Mg al ahorro obtendremos una aproximación de la base de un impuesto progresivo sobre el gasto para los mismos. La base imponible correspondiente a los contribuyentes que superan el T.M.G. en renta es de 2.096.067 millones de ptas. --- (27 % de la base imponible total). Practicado el ajuste de -- la renta fiscal para determinar una aproximación a la base -- imponible de gasto nos da una cuantía igual a 1.781.657 millones de ptas. Con esta base imponible y considerando como cuota a obtener como mínimo la que compense la recaudación -- del IRPF en 1.983, esto es, 72.163 millones, el tipo medio -- de gravamen del hipotético IPG se situaría en torno al 4 %. A partir del cual se podría estructurar la tarifa impositiva dotándola de una mayor o menor progresividad. El cuadro 16 -- recoge la recaudación de un impuesto progresivo sobre el gas -- to precisa para lograr una determinada recaudación tributaria total junto con un impuesto proporcional sobre la renta del 20 %, suponiendo una presión fiscal máxima del 65 %.

Recaudación del Impuesto sobre el Gasto precisa para lograr una determinada recaudación tributaria total junto con un impuesto proporcional sobre la renta del 20 %, suponiendo una presión fiscal máxima del 65 %.

| Presión fiscal total sobre una renta consumida de 1 millón Ps. | IR sobre 1 millón % | Impuesto s/ el Gasto sobre renta consumida, excluyendo cuotas del IR e IG | Impuesto s/ el Gasto sobre renta consumida, excluyendo IR |
|--|---------------------|---|---|
| 25 % | 20 | 6'6 % x 750.000 = 50.000 Ps | 6'2 % x 800.000 = 50.000 Ps |
| 30 % | 20 | 14'3 % x 700.000 = 100.000 Ps | 12'5 % x 800.000 = 100.000 Ps |
| 35 % | 20 | 23'1 % x 650.000 = 150.000 Ps | 18'7 % x 800.000 = 150.000 Ps |
| 40 % | 20 | 33'3 % x 600.000 = 200.000 Ps | 25 % x 800.000 = 200.000 Ps |
| 45 % | 20 | 45'4 % x 550.000 = 250.000 Ps | 31'2 % x 800.000 = 250.000 Ps |
| 50 % | 20 | 60 % x 500.000 = 300.000 Ps | 37'5 % x 800.000 = 300.000 Ps |
| 55 % | 20 | 77'7 % x 450.000 = 350.000 Ps | 43'7 % x 800.000 = 350.000 Ps |
| 60 % | 20 | 100 % x 400.000 = 400.000 Ps | 50 % x 800.000 = 400.000 Ps |
| 65 % | 20 | 128'6 % x 350.000 = 450.000 Ps | 56'2 % x 800.000 = 450.000 Ps |

Fuente: elaboración propia.

En cualquier caso, para alcanzar el nivel de recaudación requerido, se debe considerar la combinación de tres variables básicas:

- el tipo impositivo medio y máximo.
- la estructura de la progresividad.
- el número de contribuyentes sujetos.

Debe puntualizarse que los datos anteriores son agregados y tienen en cuenta las circunstancias estructurales del IRPF vigente, por ello, los cálculos deberían modificarse en función de los mínimos exentos fijados por contribuyente y familia. En concreto, las recomendaciones en cuanto a la aplicación de un IPG suplementario se concretarían en los siguientes puntos:

- El IPG debe circunscribirse a los contribuyentes situados por encima del tipo medio de gravamen,
- Debe existir un mínimo exento fijado administrativamente para contribuyentes individuales. Ese mínimo se incrementaría por conyuges e hijos aunque su cuantía se reduciría proporcionalmente a las economías de escala en el consumo, las cuales se podrían explicar por la siguiente proporción: 1 para el primer miembro, 0.6 para el conyuge, 0.55 para el primer hijo, 0.50 para el segundo, 0.45 para el tercero, etc.⁽³⁷⁾,
- No sería necesaria ninguna otra diferenciación entre contribuyente individual y familia si se han tenido en cuenta --- otras obligaciones de dependencia a la hora de determinar los créditos fiscales en el IRPF,
- Cabe la posibilidad de aplicar un tipo único sobre el gasto imponible, aunque lo ideal sería aplicar una tarifa impositiva en la cual el número de tramos impositivos sea razonablemente reducido para evitar complejidades administrativas. El número de escalones aconsejable está en tres, que deben ser suficientemente amplios para reducir las situaciones en que resulte necesaria la promediación.

Hemos comentado que los cálculos anteriores son muy - agregados. Además no hay suficientes datos para estimar de forma pormenorizada por tramos de renta la recaudación previsible del IPG. Sin embargo, las evidencias señalan que la base imponible total sería mayor o, cuando menos igual, a la base actual del IRPF, a menos que exista un cambio radical en las pautas de consumo de las economías domésticas. - A título indicativo, en España, el consumo total privado -- previsto por la C.N.E. en 1.982 es de 14.584.210 millones - de pesetas, lo que supone que la renta declarada por el --- IRPF en 1.982 es el 46 % (6.760.990 millones de ptas.) del consumo privado en ese ejercicio.

Una valoración final del IPG como suplemento del IR.

Son importantes las ventajas, económicas, administrati-
vas y psicológicas de este sistema híbrido de imposición:⁽³⁸⁾

- 1.- Permite mejorar las distorsiones derivadas de la aplica-
ción de tipos impositivos marginales excesivamente ele-
vados en el IR actual, sin sacrificar la progresividad
resultante de la reducción de los tipos, debido a la in-
troducción del IPG suplementario. Es verdad que la prin-
cipal ventaja de la transición hacia un IPG es la de --
eliminar las distorsiones en el tratamiento de los ren-
dimientos de la inversión. La aplicación de un IPG su-
plementario no conllevaría esta ventaja por cuanto el -
mantenimiento del IR como impuesto básico mantendría --
ciertas distorsiones, aunque también es cierto que se -
podrían reducir si en el IR se aplica una base extensi-
va y un tipo impositivo fijo.
- 2.- Permite la introducción gradual y cautelosa de un siste-
ma de tributación sobre el gasto personal al aplicar ti-
pos impositivos reducidos con la hipótesis conservadora
de mantener la recaudación del IRPF. Si el efecto de su
aplicación es positivo, se podrían incrementar los tipos
o bien ampliar el número de contribuyentes sujetos al -
impuesto con el objeto de incrementar la recaudación --

manteniendo constante el esquema de progresividad.

Esta aplicación gradual y no ambiciosa del IPG permitirá simplificar importantes problemas de transición ya analizados en el capítulo cuarto, entre otras razones porque:

- a) reduce los incentivos de ciertos contribuyentes a - mantener saldos de caja importantes en lugar de invertir a la espera de la aplicación del IPG,
- b) la introducción gradual no debe provocar efectos importantes sobre el valor de los activos, y
- c) tampoco producirá tan graves efectos de equidad en la transición sobre las personas jubiladas como en el caso de una sustitución integral del IRPF por el IPG.

Existe, no obstante, una desventaja relativa. Esta se deriva del hecho de que, si los tipos impositivos del IPG se modifican anualmente al alza, se puede inducir una conducta negativa en el consumidor consistente en la anticipación por motivos fiscales de los gastos de consumo. En cualquier caso, todos estos efectos deberían ser estimados en el momento de la aplicación del impuesto que estamos estudiando.

- 3.- Una de las principales objeciones que se ha hecho al IPG es que no existe una experiencia real y directa de su aplicación. También es cierto que no hay experiencia sobre el funcionamiento de un auténtico impuesto extensivo sobre la renta. En esta tesitura, los contribuyentes y la Administración deberían familiarizarse rápidamente con la filosofía integral del IPG y aplicarla inmediatamente con los costes administrativos y de cumplimiento que se generarían.

Un IPG como suplemento del IR permitiría una aproximación gradual y cautelosa al concepto del gasto co-

mo base y a los problemas que conlleva. Generara una experiencia y conocimiento empírico de los datos relativos al nuevo sistema. Se podría manifestar algún tipo de problemas y dificultades prácticas que hubieran pasado por alto en el estudio teórico del sistema. En fin, si la experiencia resultase positiva y - se confirmasen las ventajas de la imposición progresiva sobre el gasto, esta fórmula complementaria supondría un primer paso en el proceso de implantación integral de un impuesto de esta naturaleza.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.-

- (1) Se ha optado por 1.982 como último año de la serie ya que es el último para el que se disponen de datos completos para estimar una base de Impuesto sobre el Gasto.
- (2) Entre ellos destacan: M.J. Boskin, "Taxation, Saving and the Rate of Interest", Journal of Political Economy. Abril 1.978, 86, S-3 S-27; Feldstein, M.S. "The rate of return, taxation and personal savings". Economic Journal, 88, 1.978, págs. 482-487; Howrey, E.P. y Hymans, S.H. "The Measurement and Determination of -- Loanable Funds Saving" en J.A. Pechman (ed.) "What..." opus cit. págs. 1-30.
- (3) Molina, A.; Sanchez Maldonado, J.; Dominguez, J. "Algunos aspectos sobre la posible introducción de un IPG - en España". Comunicación al Seminario "Opciones fiscales de los 80". U.I.M.P. Julio 1.986.
- (4) Boskin, M.J.: "Taxation, Saving ..." opus cit. 1.978.
- (5) Lodin, S.O. "Impuesto Progresivo al Gasto". I.E.F. --- Madrid (1.983). Opus cit. págs. 467 y ss.
- (6) Informe del Grupo de Trabajo para la Evaluación del -- Fraude en el IRPF, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1.983 y estimación propia.
- (7) Comisión Meade: Estructura y Reforma... Opus cit. (ed. española) págs. 103-105.
- (8) Capítulo 4 de esta tesis. Epígrafe 4, "Tipos impositivos", pág. 324.
- (9) First Report of the Commission on Taxation. Irlanda. -- Opus cit, pág. 275.
- (10) Gonzalez Páramo, J.M. y otros (1.986). El reparto de -- la carga de la imposición indirecta en España. Año --- 1.980. Grupo de Estudios. Secretaría de Estado de Hacienda.mimeo.
- (11) En concreto, de las tablas G-15 que recoge el gasto -- anual de los hogares en bienes y servicios por deciles de los ingresos totales del conjunto nacional.

- (12) Este esquema declarativo parte de la base de que, al menos, en el periodo de transición deberán convivir el actual IRPF con el IPG por lo cual se utiliza como documento informativo la declaración del IRPF.
- (13) Lodin, S.O. Impuesto Progresivo sobre el Gasto. Opus cit. (ed. española) pág. 591.
- (14) Ver como síntesis de los argumentos contrarios. Departamento del Tesoro USA (1.984). "Tax Reform for - Fairness, Simplicity and Economic Growth". Cap. 9ª - pág. 209.
- (15) "El impuesto sobre el gasto..., es más fácil de administrar que un impuesto sobre la renta amplia, puesto que no hay necesidad de indiciación ni de gravar las ganancias de capital en el momento de la acumulación". Boadway, R.W. y Wildasin, D.E. "Economía del - Sector Público". I.E.F. (ed. española) 1.986. pág. - 363.
- (16) Feldstein, M. "The Welfare Cost of Capital Income Taxation". Journal of Political Economy, vol. 86. - - (Abril-1.978) págs. 529-551.
- (17) Meade, J.E.: "Trade and Welfare". vol. 2 pág. 117. - Oxford University Press. 1.955.
- (18) Atkinson, A.B. y Stiglitz, J.E.: "The Design of Tax Structure Direct vs Indirect Taxation", Journal of - Public Economics, vol. 6 (julio-Agosto 1.976). págs. 55-76.
- (19) Atkinson, A.B. y Sandmo, A. "The Welfare Implications of Personal Income and Consumption Taxes". Discussion Papers. Norwegian School of Economics. Norway. Octubre 1.977.
- (20) Boskin, M.: "Taxation, Saving and the rate of interest". Opus cit. 1.978 y Wright, C.: "Saving and the Rate of Interest" en Habegger y Bailey (eds.) "Taxation of Income from Capital". Brookings Institution, 1.969, págs. 275-299.
- (21) Modigliani, F. y Brumberg, R.E.: "Utility Analysis - and the Consumption Function: An Interpretation of -

Cross-section Data" en K.K. Kurihara (ed.): Post-Keynesian Economics. New Brunswick, H.J. (1.954) y Modigliani, F y Ando, A.: "The Life-Cycle" Hypothesis of Saving: Aggregate Implications and Test, American Economic Review, marzo 1.963.

- (22) Tobin, J.: "Life cycle Saving and Balanced Growth" en Ten Economic Studies in the Tradition of Irving Fisher (John Wiley 1.967). pág. 237.
- (23) Summers, L.H.: "Tax Policy in a Life Cycle Model". Working Paper 302 (Cambridge, Mass, National Bureau of -- Economic Research, Nov. 1.978).
- (24) Boskin, M.J.: "Taxation, Saving, and Rate of Interest". Opus cit. (1.978) págs. 5-13, 5-15.
- (25) Hall, R.: "Consumption Taxes vs Income Taxes: Implications for economic Growth". Comunicación de la 61 National Tax Conference, N.I.A. National Tax Journal. Columbus, Ohio (1.969).
- (26) Mieszkowski, P.: "On the Advisability and Feasibility -- of an Expenditure Tax System". en Aaron, H.J. y Boskin, M.J. (ed.) "The Economics of Taxation". Brookings Institution, 1.980, págs. 179-202.
- (27) Según el informe del Banco de España 1.985, el ratio -- ahorro bruto de familias y entidades no financieras en relación al PIB al coste de los factores (base 1.980) se situa en el 21 %. Datos tomados del Apéndice estadístico que suponen una aproximación al ratio utilizado -- de ahorro de las familias respecto de la renta disponible.
- (28) Memoria de la Administración Tributaria. 1.984. M^a de Economía y Hacienda. Secretaría de Estado de Hacienda, págs. 130 y 131. Este cuadro se estima a partir del -- Cuadro 11 de este capítulo, por lo que hemos optado -- por recoger esta información.
- (29) Lodin, S.O.: "Impuesto Progresivo sobre el gasto". --- Opus cit. (ed. española). I.E.F. págs. 458-459.
- (30) En un IRPF, los altos niveles de imposición implican -- que la consideración de eficiencia empresarial a menu-- do es sacrificada para obtener ventajas fiscales a cor to plazo. Piensesé en el caso de adquisición de bienes

de inversión o de activos que se realizan, en muchos - casos con vistas a acogerse a la deducción por inversiones tratando de minimizar el impuesto, lo cual es - indefendible desde una estricta perspectiva de eficiencia económica.

- (31) Como señala el Informe Anual del Banco de España - - - (1.978). pág. 34. "persisten un conjunto de condiciones que tienden a actuar en favor de la aceleración de la inflación, incluso en aquellos países industriales que mayores éxitos han logrado en esta lucha. Entre -- ellas destaca la abundante liquidez de la economía mundial en un proceso muy superior al que justificaría la evolución real de las transacciones comerciales, debido al fuerte ahorro de las economías de los países desarrollados, producto de una desviación de los efectos de incentivación de la demanda agregada tomados por -- las autoridades fiscales en el ejercicio de 1.977.
- (32) Albi, E.: "Propuestas Tributarias Actuales: la experiencia internacional". Seminario "Opciones fiscales - de los 80". pág. 14.
- (33) Ver, entre otros, los informes Lodin, Comisión Meade, Irish Commission on Taxation, etc.
- (34) Un análisis de la sustitución de los tipos marginales superiores por un IPG se encuentra en Andrews, W.D. - "An supplemental Personal Expenditure Tax". en J. --- Pechman (ed.) "What should..." Opus cit. págs. 134 y ss.
- (35) Una síntesis de sus propuestas se recoge en Gonzalez-Páramo, J.M. "Progresividad formal y progresividad -- efectiva: la idea de un impuesto lineal sobre la renta". Seminarios "Opciones fiscales de los 80". U.I.M.P. Julio 1.986, págs. 181 y ss. (volumen resumen).
- (36) El índice de Gini se utiliza para medir la desigualdad existente en la distribución de la renta gravable. Un índice de Gini igual a 0 indica una situación de equidistribución, mientras que un índice igual a la unidad implica el supuesto más desfavorable de distribución - de la renta.

- (37) Estas proporciones se han extraído del comportamiento del consumo por hogares en la Encuesta de Presupuestos Familiares (1.980-1.981).
- (38) Para una crítica del sistema híbrido de IR e IPG ver Klein, W.A.: "Comments on Andrews" en Pechman, J.A. - (ed.) "What should..." Opus cit. págs. 157-160.

CAPITULO 6

UNA VALORACION FINAL DEL IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE
EL GASTO PERSONAL: SINTESIS Y CONCLUSIONES.

CAPITULO 6

UNA VALORACION FINAL DEL IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE EL GASTO PERSONAL: SINTESIS Y CONCLUSIONES.-

- 1.- Introducción.
- 2.- El Impuesto Progresivo sobre el Gasto a través del tiempo.
- 3.- Características y condiciones de su funcionamiento operativo.
 - 3.1.- Concepto e identidad fundamental.
 - 3.2.- Base imponible: cálculo y declaración.
 - 3.3.- Recaudación y acumulación de riqueza: dos cuestiones prácticas fundamentales.
 - 3.4.- Cuestiones internacionales y transición hacia el IPG.
- 4.- Análisis cuantitativo del IPG: el caso español.
- 5.- Una síntesis de los efectos administrativos, económicos y de equidad derivados de su aplicación.
- 6.- El Impuesto Progresivo sobre el Gasto como suplemento - del Impuesto sobre la Renta. Una propuesta para España.
- 7.- Consideraciones finales.

1.- INTRODUCCION.-

En este postrer capítulo se trata de ofrecer una síntesis de esta memoria doctoral, ofreciendo un resumen condensado de los principales desarrollos y conclusiones que se extraen de la misma y analizando la conveniencia y deseabilidad de la aplicación de una fórmula como el IPG que, por su propia naturaleza, debe constituirse en instrumento potenciador del ahorro y la inversión.

Actualmente, la reforma fiscal es uno de los principales temas de debate en los países de la OCDE y, a lo largo de los últimos diez años, se han creado comisiones oficiales y extraoficiales para la reforma fiscal al menos en --- seis países miembros de la OCDE (Reino Unido, Nueva Zelanda, Suecia, Noruega, Irlanda y Estados Unidos). Es preciso reconocer cuán difícil es acometer una reestructuración integral de los sistemas fiscales. Es más fácil descubrir lo que está mal en los impuestos existentes que implantar nuevos impuestos o modificar sustancialmente los ya existentes, especialmente, con las restricciones presupuestarias que hoy -- día sufren los países occidentales. No obstante, es opinión común que el camino de "parchear" el actual sistema fiscal, se cierra paulatinamente al constatar los costes administrativos, de cumplimiento y de eficiencia que esta política ha generado. El actual IRPF, en los países desarrollados, ha -- dejado de cumplir gran parte de las funciones que tenía asignadas; no es un impuesto sencillo, no es un impuesto realmente progresivo por lo que su capacidad redistributiva se reduce, no asume la inflación a la hora de calcular cuotas y deducciones reales, cada vez es más complejo de administrar debido al acarreo histórico de beneficios fiscales, distorsiona decisiones económicas fundamentales, etc. Con esta situación parece difícil adaptar el actual IRPF a las nuevas condiciones de las economías occidentales. El debate sobre la reforma de los sistemas fiscales se apoya en la preocupación básica de, sin perder recaudación tributaria, diseñar

algún tipo de esquema impositivo que permita allanar los obstáculos para lograr una asignación más eficaz y flexible de recursos de capital y trabajo y fomentar la inversión rentable, teniendo en cuenta los impresionantes niveles actuales de desempleo existentes en algunos países europeos de la OCDE.

La finalidad de esta Tesis Doctoral, a grosso modo, ha sido la de estudiar los problemas prácticos y operativos derivados de la aplicación de una fórmula como el Impuesto Progresivo sobre el Gasto que cumple, en gran medida, los requisitos fundamentales para enfrentarse a la preocupación básica antes reseñada.

2.- EL IMPUESTO PROGRESIVO SOBRE EL GASTO A TRAVÉS DEL TIEMPO.-

La idea de distribuir la carga tributaria según el gasto que cada persona realiza, posee una historia de más de tres siglos. No obstante, hasta fecha reciente se ha desenvuelto a nivel puramente especulativo. La fecha clave en el desarrollo operativo de la imposición personal sobre el gasto (IPG) es doble: 1) en 1.937, Irving Fisher (Income in Theory and Income Taxation in Practice) fué el primero que señaló que no era necesario un registro completo del gasto personal para administrar el impuesto; que ese gasto personal se podría obtener por diferencia entre los ingresos y los ahorros realizados por un individuo, abriendo una nueva frontera al impuesto, y 2) en 1.955, Nicolás Kaldor (An Expenditure Tax) realiza el primer análisis sistemático de las posibles aplicaciones de un IPG. Por vez primera se estructura teóricamente el impuesto a través de la delimitación de sus elementos tributarios fundamentales.

Como afirma el propio Kaldor, existen pocas ideas tan revolucionarias en sus implicaciones y que tengan tan respetable ancianidad. El concepto gasto como índice de capacidad de pago surge de las discusiones que se inician en el siglo XVII con Groccio, Locke, Hobbes en torno al principio del be-

neficio o capacidad de pago como forma de distribuir equitativamente los impuestos. Hobbes en el "Leviathan" llega a la conclusión que, desde el punto de vista de la equidad, se deberá gravar a la persona en función de lo que gasta, no de lo que gana. Este razonamiento fué retomado en 1.861 por John Stuart Mill quien, ante el "Select Committee on Income and Property Tax" reconoció que el único principio --- irrecusable y justo del impuesto sobre la renta consiste en exceptuar de gravamen todos los ahorros, dada la doble imposición que éstos sufrirían al incidir sobre la renta (Teorema de la doble imposición del ahorro). La primera argumentación económica de la propuesta filosófica de Hobbes va a mover a los economistas de la última parte del siglo XIX y -- primera parte del XX a tomar posición sobre el tema: Marshall, Pigou, Keynes, Einaudi, ... consideran que el impuesto tiene solidez y puede ser superior a cualquier impuesto, aunque de imposible implantación práctica. No obstante, hay que reconocer que estos estudios tendían hacia un puro academicismo, sin abordar la rica problemática que comporta la aplicación de un tributo de esta naturaleza. En este lapso de tiempo, en 1.921, el congresista norteamericano O.L. --- Mills presenta el primer proyecto de impuesto al gasto, que no fué aceptado.

Hasta I. Fisher, la idea no cobra un nuevo significado. En colaboración con H.W. Fisher publica en 1.942 su obra "Constructive Income Taxation: A proposal" que supone una reelaboración definitiva de las ideas ya expuestas en 1.937. Decía Fisher que la base de un IPG se podría obtener de forma indirecta: conocida la renta, bastaría con saber el importe de la inversión, de más fácil determinación que el volumen total de consumo, para llegar a determinar éste. Las ideas recogidas en esta obra y el apoyo doctrinal de economistas como Wallis y Friedman inspiraron la propuesta presentada en 1.942 por el Departamento del Tesoro USA al Congreso para el establecimiento de un IPG como medida antiinflacionista en época de guerra aunque, de nuevo, fué rechazada.

Sin embargo, el principal impulsor de esta figura, con el cual adquiere carta de naturaleza, es Nicolás Kaldor. En 1.955 publica "An Expenditure Tax" donde precisa de un modo -- bastante concreto la estructura que debe tener un IPG, - tras examinar cuales serían los efectos del impuesto sobre los incentivos al ahorro, la inversión, el trabajo y la --- asunción de riesgos. Probablemente el fracaso de los dos in tentos prácticos de implantación (India y Sri-Lanka) y las dificultades de gestión y administración hicieron que duran te la década de los sesenta y primeros de los setenta, el - tema gasto como base de la imposición directa quedase apar- cado. Sin embargo, a partir de 1.973, comienzan a aparecer nuevos trabajos e investigaciones que se cuestionan la no - conveniencia y la imposibilidad de administración de tal - impuesto, a la luz de los nuevos condicionantes económicos, políticos y sociales desencadenados por la crisis económica que se inicia en 1.973.

Haremos una breve semblanza de las aportaciones más - significativas en el ámbito de la imposición personal sobre el gasto de los últimos doce años.

- En 1.974, W.D. Andrews propone como alternativa al conven cional impuesto sobre la renta, la aplicación de lo que - denominó "impuesto sobre la renta personal tipo consumo". Esta denominación se basaba en el hecho de que, para de-- terminar la base del impuesto, se parte de la renta perso nal a la que se adiciona o minora el desahorro o ahorro - neto, considerando exclusivamente flujos monetarios.
- En 1.976 se publicó la versión sueca del informe Lodin -- que pretende, en los términos de referencia expuestos por la Comisión del Gobierno sueco sobre imposición (1.972),- investigar, desde la perspectiva sueca, los requisitos -- previos para la adopción de un IPG, así como analizar y - estudiar las posibles técnicas para su introducción y va- lorar las diversas consecuencias económicas que podrían - derivarse de estos cambios fiscales. La conclusión más --

significativa es que no sería realista sustituir el actual impuesto sobre la renta (IR) por un IPG, abogando por un sistema mixto en el cual el IR se convertiría en proporcional y el IPG comenzaría a actuar a partir de niveles de consumo para los que, por motivos distributivos, se considere deseable intensificar la imposición.

- El 17 de Enero de 1.977 se presentan las conclusiones de un informe que D. Bradford dirigió para el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y solicitado por éste dada la creciente insatisfacción de los diferentes estamentos de la economía norteamericana sobre su sistema fiscal. Se trata de un interesante estudio de reforma fiscal en el que se ofrece una comparación a nivel teórico entre los dos instrumentos fiscales que de alguna manera están llamados a constituir el eje central de la futura imposición directa: el impuesto extensivo sobre la Renta (IER) y su rival potencial, el impuesto sobre el gasto personal, denominado Impuesto sobre flujos de Caja (IFC). Una conclusión interesante; el IFC diseñado en el informe, a la vez que no supone una desviación tan radical del actual IR proporcionaría, si su diseño se realiza de forma adecuada, importantes ventajas en términos de justicia, sencillez y eficiencia económica.
- En 1.978 se publica "The Structure and Reform of Direct Taxation" donde se recogen las conclusiones de un comité dirigido por el Profesor J.E. Meade y que, bajo encargo del Institute for Fiscal Studies británico, se encarga de comparar renta y gasto como magnitudes fundamentales de un sistema fiscal contemporáneo. De este núcleo central parten los demás temas básicos: la imposición extensiva sobre la renta, las diferentes opciones de imposición al gasto, el gravamen de flujos de fondos de las sociedades, las posibilidades redistributivas de la Seguridad Social y de la tributación de la riqueza, los aspectos internacionales y la atención a los problemas administrativos. La idea que subyace en el informe es que en el periodo en que nos en-

contramos se hacen necesarias un conjunto de actuaciones tendentes a estimular el crecimiento económico, al cual debe coadyuvar todo sistema fiscal eficiente, pero sin olvidar el objetivo de una mayor justicia social y un reparto más equitativo de las cargas fiscales. La tesis central se fundamenta en que la tributación sobre el gas to hará más sencilla tan conciliación por cuanto es más eficiente, favorece la acumulación de capital, elimina distorsiones tributarias, sin olvidar los aspectos redistributivos mediante el juego de la progresividad, mecanismos de la Seguridad Social y reconsideración de la tributación sobre la riqueza. Una consecuencia del informe -- Meade es la aportación de J.A. Kay y M.A. King recogida en su obra "British Tax System". En un mundo sin incertidumbre, si toda la renta se consume durante el ciclo vital y no se grava el ahorro, ni las donaciones y legados, el valor actualizado de los gastos de consumo vital de dos personas con la misma renta vital actualizada es idéntica con independencia de cuando se consuman las rentas. De aquí su propuesta: la aplicación de un impuesto al gasto de ciclo vital. Sin embargo, las críticas han sido muy fuertes dado que la perspectiva de ciclo vital constituye una dudosa ventaja en un mundo con enormes incertidumbres políticas y económicas.

- En este proceso de desarrollo operativo del IPG era necesario confrontar dialécticamente a los defensores y de tractores de tal figura en un intento de conseguir conclusiones significativas. Los días 19 y 20 de octubre de 1.978 se desarrolló una conferencia de expertos patrocinada por el Fund for Public Policy Research y la Brookings Institution cuyas ponencias y discusiones se recogen en un libro editado por Pechman, titulado "What should be taxed: income or expenditure" (Brookings Institution - 1.980). El profesor Minarik se encargó de sintetizar las conclusiones más significativas, entre las que podemos destacar que:

- . fué muy interesante la interacción entre economistas y juristas para apreciar los problemas de aplicación del IPG.
 - . no hubo acuerdo en cuanto a los efectos sobre el - ahorro personal derivados de la sustitución del IR por el IPG.
 - . con el fin de evitar variaciones desordenadas en - la acumulación de riqueza es necesaria alguna forma de imposición sobre sucesiones y donaciones o - alguna forma de imposición periódica sobre el patrimonio.
 - . se constató la dificultad práctica y administrativa a la hora de gravar ciertos activos (p.ej. la - propiedad inmobiliaria).
 - . se reconoció como problema especial el tratamiento fiscal de la transición de un IR a un IPG.
- En Julio de 1.982 se publica el First Report of the ---- Commission on Taxation: Direct Taxation en Irlanda. Este informe, que es tributario de las propuestas recogidas -- en el informe Meade, pretende redefinir los principios sobre los que se debe apoyar la imposición directa en Irlanda. Se trata de diseñar un sistema fiscal sencillo y equitativo. Para ello, los elementos claves son:
- . La aplicación de un IR extensivo con tipo impositivo único sobre renta personal y societaria, mientras que,
 - . La función redistributiva del sistema se lograría conjugando políticas de ingreso y gasto público: - 1) mediante transferencias a los contribuyentes de rentas bajas, 2) la aplicación de un IPG para contribuyentes de renta elevada, y 3) la elección de un adecuado nivel de crédito fiscal y la fijación de un tipo impositivo para los contribuyentes de - renta media.
- El último hito en este proceso histórico lo constituye - el Informe del Tesoro USA (1.984). La aceptación política

del descontento del contribuyente americano frente a reformas fiscales parciales que no habían evitado los problemas ya planteados en 1.977 en el informe Bradford, -- provocó que el Presidente Reagan, en el discurso sobre el estado de la nación, en Enero de 1.984, encargase al Departamento del Tesoro una completa revisión del sistema fiscal federal así como la propuesta de un conjunto de reformas fundamentales del mismo. Este mandato se concretó en el informe titulado "Tax Reform for Fairness,-- Simplicity and Economic Growth". En este estudio se consideraron cuatro opciones básicas: un impuesto lineal sobre la renta extensiva, un impuesto "graduado" sobre la renta extensiva, un impuesto progresivo sobre el consumo y un impuesto sobre volumen de ventas. La primera opción fué rápidamente descartada por los problemas redistributivos que planteaba. La imposición sobre ventas fué también rechazada porque solo estaría justificada su aplicación si políticamente tuviese sentido obtener una recaudación adicional. Restaban pues, las dos alternativas -- que hoy en día se presentan para el diseño de un sistema fiscal moderno. Las restricciones temporales y de personal cualificado hicieron imposible el estudio paralelo de las implicaciones económicas y fiscales de cada figura optando, por razones de experiencia en el funciona---miento e incertidumbre administrativa de la alternativa, por un impuesto graduado sobre la renta extensiva. No -- obstante, el capítulo noveno de este informe recoge una síntesis sencilla y práctica de las ventajas e inconvenientes de aplicar un IPG en el sistema federal americano, dejando abierta su posible consideración futura.

En consecuencia, a pesar de la escasa aplicación práctica del IPG, su estudio está plenamente justificado debido a -- que posee un futuro cada vez menos discutido y remoto por -- la generalización, en la última década, de estudios e infor---mes que tratan de solucionar los problemas técnicos y administrativos de su implementación, dotando de credibilidad práctica a una figura tributaria que hasta hace poco se contemplaba

como una meta utópica.

Así pues, en el contexto de los recientes estudios sobre reforma fiscal fundamental, dos aproximaciones teóricas se decantan como básicas:

1.- La sustitución del actual impuesto sobre la renta, cuya base ha sido erosionada por conductas y comportamientos institucionales que han conducido a la aplicación de un número excesivo de bonificaciones, exenciones y deducciones, por un impuesto extensivo sobre la renta cuya base se aproxime al concepto de renta económica. Esta ampliación de la base permitiría una simplificación y reducción de los tipos impositivos.

2.- La sustitución del actual IRPF por un Impuesto Progresivo sobre el Gasto Personal cuya base genérica comprendería:

- la porción de renta del ejercicio fiscal destinada a consumo, y
- la porción de riqueza acumulada por ahorro, donaciones, herencias, etc. que el contribuyente aplica en cada ejercicio fiscal a consumo.

Dicho de otro modo, la parte de la renta del periodo considerado que se destina a ahorro no se tendría en cuenta a la hora de determinar la base imponible de un IPG.

3.- CARACTERISTICAS DEL IPG Y CONDICIONES DE SU FUNCIONAMIENTO OPERATIVO.-

En la segunda parte de la Tesis que se corresponde con el capítulo cuarto, se trata de explicitar las características del IPG y las condiciones de su funcionamiento.

3.1.- Concepto e identidad fundamental.-

El IPG se articula como un impuesto directo, general, personal y progresivo que grava la corriente monetaria

de bienes y servicios consumidos en un ejercicio fiscal, - y que puede configurarse como complementario o sustitutivo del IR.

El cálculo de la base imponible se apoya en la siguiente identidad:

$$C_i = E_i + r \cdot \bar{W}_i - \Delta W_i, \text{ donde } C_i = \text{consumo en periodo } i$$

E_i = ingresos no patrimoniales (sueldos, transferencias,...)
 r = tipo de interés del patrimonio en i
 \bar{W}_i = valor promedio capital acumulado en i .
 ΔW_i = variación en el neto patrimonial en el periodo i : ---
 $\Delta W_i = W_i - W_{i-1}$

Desde un punto de vista teórico, el cálculo del gasto se puede realizar a partir del consumo directamente o, a partir de la renta. En el primer caso, sería necesaria una declaración del contribuyente sobre la totalidad de los bienes y servicios consumidos por el mismo y otros miembros de la unidad contribuyente, lo que le dotaría de unas dificultades prácticas insalvables. Por ello, a partir de Irving Fisher (1.937), el enfoque "renta" ha sido el que ha dominado en la moderna literatura sobre el tema.

3.2.- Base imponible: cálculo y declaración.-

Desde un enfoque "renta", el diseño de un IPG - se realizaría del siguiente modo:

A. Ingresos susceptibles de imposición:

1. Ingresos de caja

- renta corriente.
- ingresos procedentes de la enajenación de bienes de equipo.
- legados, donaciones y herencias.
- préstamos recibidos.
- premios de lotería y similares.

2. Ahorro negativo

- reducción de depósitos bancarios.
- venta de títulos-valores, etc.

B. Deducciones: Gastos que no son consumo:

1. Gastos necesarios para la obtención de rendimientos.
2. Inversiones en actividades generadoras de -- renta.
3. Nuevo ahorro:
 - Incremento de depósitos bancarios.
 - Incremento de títulos valores.
 - Devolución de préstamos.
 - Donaciones y herencias efectuadas, etc.

C. Base imponible: $A - B$. Esta cuantía neta constituiría el gasto personal del contribuyente, en suma, el nivel de vida del mismo.

Este diseño se explica en términos de "flujos de caja", por ello:

- a) todo ingreso de caja recibido por el sujeto, tanto si procede de terceros como si es resultado de la conversión de otros activos, conlleva la posibilidad de imposición,
- b) la parte de los ingresos disponibles que son gravados en el periodo depende del uso que se haga de ellos,
- c) los distintos gastos que no se cataloguen como consumo están exentos de imposición,
- d) los cambios en la riqueza neta del contribuyente debido a cambios en el valor de los activos, no afecta al cálculo de la base imponible. El capital o riqueza se incluye en la base solo cuando se realiza, a los precios de mercado, en el momento de realización.

La consecuencia más importante de este sistema de de terminación de bases imponibles es que, por su naturaleza, evita los problemas de valoración patrimonial derivados de la inversión, los problemas de valoración de las ganancias de capital y, los de valoración de la depreciación -

económica de los bienes de inversión. No obstante, hay un conjunto de partidas que afectan especialmente a la determinación de la base imponible, planteando importantes problemas. Destacamos:

1.- El tratamiento fiscal de los bienes de consumo duradero y, especialmente, la vivienda utilizada por el propietario. Este problema es sustancial por cuanto se puede estimar que la proporción de ahorro privado destinado a la adquisición de vivienda se sitúa en el ámbito de la OCDE - en torno al 50-60 % del total. Existe cierto consenso en considerar los bienes de consumo duradero (no viviendas) - como gastos de consumo, sin perjuicio de la práctica de -- algún sistema de periodificación Con relación a la vivienda este consenso no existe: el informe Lodin (1.976) recomienda que el coste de adquisición sea deducible, se impute -- una renta anual en concepto de servicios prestados y los -- pagos por intereses y amortización derivados de los préstamos hipotecarios sean plenamente deducibles; la Comisión -- Meade, después de valorar diversas posibilidades, opta por una solución muy similar a la anterior; por contra, el informe del Tesoro USA (1.977), asumiendo la situación fiscal de la vivienda en los Estados Unidos, recomienda el -- gravamen íntegro del coste de adquisición, no imputando -- renta alguna por los servicios prestados.

2.- El tratamiento fiscal de las donaciones y herencias.

De nuevo, no existe unanimidad en cuanto a estas operaciones. El profesor Kaldor consideraba que estaría justificada la exención de todas las transmisiones unilaterales en el donante, que serían gravadas en manos del donatario. De esta opinión es el informe del Tesoro USA (1.977) que -- propone que las donaciones y herencias recibidas se incluyan en la base, mientras que se excluyen de la del donante. En este caso, deben tomarse precauciones para asegurar que el donante no elude el impuesto a través de donaciones reales hacia contribuyentes de bajo nivel de gastos o a --

través de donaciones ficticias. Asimismo, se ha sugerido - que la existencia de un IPG podría permitir una reducción de los impuestos sucesorios sobre ciertas inversiones, en especial, en la agricultura y en negocios familiares, lo - cual no es despreciable dados los problemas que éstos en--frentan cuando el titular de un negocio fallece.

3.- El tratamiento fiscal del propio impuesto.

El IPG a pagar puede o no ser incluido en la base imponible como gasto gravable. Hay razones a favor y en -- contra de incluir en la base el propio impuesto a pagar. - Sin embargo, desde un punto de vista práctico, parecen de mayor peso las razones a favor de la no deducción del propio impuesto para determinar el consumo gravable, en línea con el informe irlandés (1.982): (1) la no exclusión del - IPG pagado reduciría los tipos nominales del impuesto nece--sarios para alcanzar un grado lógico de progresividad, --- (2) reduciría la complejidad del sistema tanto para la ad--ministración como para el contribuyente, (3) sería consis--tente con el tratamiento dado a otros impuestos. (p.ej. -- el IER).

4.- El tratamiento fiscal de los gastos no gravables.

La naturaleza personal del tributo exige la implan--tación de un mínimo exento de gasto. Asimismo, se han de - considerar determinadas circunstancias personales al objeto de eximir ciertos gastos personales y familiares. Cada le--gislación positiva debería enumerar aquellos conceptos de - gasto que entrarían en esta categoría. Sin pretender ser -- exhaustivos podrían considerarse como tales:

- . Gastos de asistencia médica y los ocasionados por na--cimiento o defunción.
- . Gastos en instituciones benéficas con limitaciones.
- . Gastos en concepto de pensiones alimenticias en caso de separación judicial o divorcio.
- . Gastos para sostenimiento de ascendientes o familia--res incapacitados con limitaciones.

. Gastos por seguros de enfermedad, vida, ...

3.3.- Recaudación y Acumulación de Riqueza: dos cuestiones prácticas fundamentales.-

Estimar la incidencia recaudatoria de la posible sustitución de un IR por un IPG es de la máxima importancia. Solo dos informes han calculado este efecto. El informe del Tesoro USA (1.977) llega a la conclusión que la base del -- IPG (variante impuesto de flujos de caja) es un 23 % superior a la del IR federal con datos de la realidad norteamericana en 1.976, aunque la comparación no es homogénea al -- utilizar una base teórica (IPG) con una base real (IR) sujeta a erosión fiscal. En Suecia, una Comisión Gubernamental realizó cálculos similares; también en este caso, la base -- del IPG superaba a la del IR: en un 6,4 % para 1.969 (ejercicio con alto nivel de ahorro privado) y en un 3,9 % en -- 1.974 (bajo nivel de ahorro privado). En cualquier caso, -- existen muy pocas simulaciones en cuanto al efecto recaudatorio y las conclusiones de un país no son extrapolables -- a otro debido al diferente comportamiento de los agregados macroeconómicos, la diferente estructura del IR y la actitud de los diferentes grupos de interés en cuanto a la implementación de una reforma de esta naturaleza.

Otro aspecto que no se debe olvidar es la crítica de -- fondo que se realiza al IPG como instrumento favorecedor -- de la concentración de riqueza. Un impuesto que excluye el ahorro de su base favorece tal acumulación de riqueza, que ya de por sí está bastante concentrada en las economías -- occidentales. Se ha contrastado empíricamente que la propensión marginal al ahorro es progresiva y crece con el incremento en el valor del patrimonio. Este es un tema grave que cuestionaría el papel redistributivo de la imposición directa. Reconocido este posible efecto negativo, la solución -- más apoyada por los defensores de un IPG consiste en la introducción y/o perfeccionamiento de la imposición periódica sobre el patrimonio, aunque también se aboga por una revisión profunda de la estructura de la imposición sobre suce-

siones y donaciones como una solución parcial.

3.4.- Cuestiones internacionales y transición hacia un IPG.-

No habría que desdeñar los problemas de relaciones internacionales que se producirían al intentar integrar a nivel internacional países con un sistema fiscal basado -- en el IR y países que aplicasen un IPG. Un giro desde un sistema de IR a un IPG supone la modificación de las relaciones internacionales incrementando las posibilidades de utilizar las transacciones reales y financieras de carácter internacional para eludir la imposición, así como incentivos adicionales para emigrar o inmigrar. En el marco de esta tesis, las propuestas formuladas se resumen en las siguientes:

- . El IPG se aplicaría solo a los residentes del país sobre -- una base que incluiría el consumo mundial.
- . Se podría permitir una desgravación por los impuestos sobre la renta pagados en el exterior, aunque sería muy complicado articular una fórmula de crédito fiscal operativa y sencilla.
- . Para no residentes, la base imponible continuaría siendo -- la renta procedente de las fuentes del país IPG.
- . El impuesto sobre sociedades sería eliminado tanto para sociedades nacionales como para extranjeras. Con el fin de -- gravar los beneficios de los inversores no residentes, se perfeccionaría un "sistema de retenciones en la fuente" -- sobre dividendos e intereses, aunque sería más difícil gravar los beneficios no distribuidos por las sociedades del país IPG.
- . La existencia de deducciones por inversiones en el extranjero no controlables por el país IPG permitiría a los contribuyentes aplicar los rendimientos y la devolución de -- las inversiones sin ninguna tributación. En consecuencia, sería necesario controlar los flujos financieros internos y exteriores o, alternativamente, no permitir las deducciones por inversiones en países con los cuales no exista -- acuerdo de intercambio de información fiscal.

- . En la emigración, un impuesto sobre el capital exportado y una definición amplia del criterio de residencia podrían moderar la tendencia a emigrar, aunque a costa de un incremento de la complejidad del tributo.
- . En la inmigración, también habría que declarar los activos importados con objeto de evitar la elusión del impuesto por conversión de activos exentos en recursos financieros susceptibles de ser consumidos libre de impuestos.
- . La exención de las inversiones realizadas en el país IPG incrementaría el atractivo a invertir en el país IPG originando un flujo financiero internacional favorable que podría ser cuestionado por otros países, lo que originaría una revisión de los tratados de doble imposición internacional signados por el país que aplica el IPG.

Otro bloque de problemas se circunscribe a la etapa de transición del IR al IPG en un contexto fiscal nacional. Entre otros -- efectos de la transición, desde el punto de vista de la eficiencia se podrían provocar fuertes distorsiones en los mercados de capitales en función del tratamiento dado a determinados activos; desde el punto de vista de la eficiencia se podrían provocar fuertes distorsiones en los mercados de capitales en función del tratamiento dado a determinados activos; desde el punto de vista de la equidad los contribuyentes que han ahorrado en el pasado, cuando se aplicaba el IR, para financiar su consumo cuando se retirasen de la actividad laboral, pueden sufrir una doble imposición discriminatoria si se implanta el IPG en el momento en que llevan a cabo un desahorro importante. Así pues, es preciso diseñar un conjunto coherente, sistemático y operativo de medidas que eviten las ganancias o pérdidas fiscales extraordinarias derivadas del proceso de transición. Este tipo de medidas se encuentran desarrolladas en el capítulo -- cuarto de esta Tesis.

En conclusión, las dificultades prácticas y políticas son tan importantes que pueden situarla como una opción no realista. Sin -- embargo, hoy en día existe un intenso esfuerzo por parte de numerosos estudiosos de la Hacienda Pública para dar soluciones a estos temas. En este aspecto, esta Tesis pretende ser una modesta contribución a la resolución de los mismos.

4.- UN ANALISIS CUANTITATIVO DEL IPG: EL CASO ESPAÑOL.-

En España, el protagonismo de la reactivación económica en los

../...

próximos años debe corresponder fundamentalmente a la inversión privada y, en menor medida dada su inercia al consumo.- El objetivo a medio plazo sería el de mantener un crecimiento sostenido, a lo largo de varios ejercicios, de la inversión privada en torno a tasas anuales del 6-7 %. Si esto fuese posible, el gran beneficiado sería el sistema productivo en su conjunto en cuanto al aumento de la actividad económica, modernización de las estructuras productivas e incremento de la demanda de trabajo. Se trata, pues, de allanar los obstáculos que entorpecen la consolidación del proceso inversor en nuestro país. Conducente a una recuperación decidida de la inversión, existe una actuación de política económica que puede sintetizarse en:

- 1.- Estímulo al ahorro y,
- 2.- Aumento de la rentabilidad de las inversiones, --
siendo en este aspecto variable fundamental la --
fiscalidad de los rendimientos de la inversión.

En este contexto, un IPG tendría un importante papel como instrumento favorecedor del ahorro y la inversión, -- aunque para ello es necesario estudiar el comportamiento de la elasticidad del ahorro con respecto al tipo de intereses. En el capítulo quinto se realiza un cálculo de esta elasticidad concluyendo que, con las limitaciones que merece la base estadística utilizada, se puede afirmar que en el periodo 1.964-1.984 en España existe una relación directa entre el ahorro y el tipo de interés de magnitud considerable por lo que puede afirmarse que, en caso de establecerse un IPG, éste tendría una repercusión favorable sobre el ahorro.

Un segundo problema que se plantea es el de cuantificar la base imponible de un hipotético IPG y qué relación, a nivel agregado, tendría con una base imponible tipo renta. Se ha tratado de poner de manifiesto cual es el orden de magnitud de una base estimada de IPG de acuerdo con los datos de la contabilidad nacional. El Cuadro 5 del capítulo quinto permite destacar que la comparación sería abrumadoramente favorable a un IPG si se toma como referencia la renta declarada en 1.982; evidentemente esta comparación

no es real dados los niveles de evasión fiscal actualmente existentes. Más ilustrativa es la comparación entre consumo privado y renta económica corregidos a efectos fiscales. Los resultados son muy significativos aunque tomando con relativa precaución los mismos. La base del IPG para 1.982 puede estimarse en 13.223,8 miles de millones de ptas. en comparación con la base actual del IRPF 1.982 que, estimada por la Comisión del Fraude, se sitúa en 15.964,3 miles de millones de ptas. La base del IPG sería, en consecuencia, 2.740,4 miles de millones menor, o lo que es lo mismo, un 17 % menor que la de un impuesto sobre la renta sin fraude estimado. Sin embargo, si consideramos la vivienda como bien de consumo incluido en la base, la estimación de consumo corregido pasaría a ser de 14.244,3 miles de millones por lo que, en este caso, la base de un IPG solo sería un 10 % inferior a la renta ideal.

Asimismo, a través de un modelo muy sencillo se analiza la estructura de tipos impositivos que garantice con un IPG una recaudación similar a la que actualmente se obtendría con un impuesto sobre la renta de carácter progresivo, a partir de la estructura de tipos medios de gravamen aplicables en el IR y las propensiones marginales al ahorro estimadas para diferentes niveles de renta. Aplicando este modelo al caso español, conocida la estructura de tipos medios de gravamen de renta por deciles de contribuyentes y la estructura de propensiones marginales al ahorro por deciles de renta, se llega a una estructura de tipos medios de gravamen de gasto que garantiza una idéntica recaudación. La conclusión más señalada es que, dada la reducida propensión marginal al ahorro del contribuyente español, solo sería necesario incrementar los tipos medios de gravamen hasta un máximo del 20 % para el último decil de renta para obtener un nivel de recaudación similar al obtenido con un IRPF convencional.

Se propone, a continuación, un modelo de declaración que tiene como objetivo utilizar al máximo posible la información y la estructura declarativa de los actuales IRPF e Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio Neto. La declaración de un IPG exigiría información a tres niveles:

- del Impuesto sobre el Patrimonio Neto se obtendría información sobre el ahorro bancario y las posesiones de activos reales y financieros,
- del IRPF se obtendría información de todas las fuentes de ingresos, incluyendo los rendimientos en especie, de manera que, dada la estructura del IRPF actual, no serían necesarios ajustes importantes debido a la amplitud del concepto de renta legal que en la legislación del IRPF español existe,
- un elemento adicional sería necesario: una información pormenorizada de los cambios globales en la composición de los activos reales y financieros (ahorros y deudas), que debería ser facilitada por las instituciones beneficiarias de la correspondiente aplicación de fondos.

Este esquema declarativo parte de la base de que, al menos, en el periodo de transición deberán convivir el actual IRPF con el IPG, por lo cual se utiliza como documento informativo la declaración del IRPF.

5.- UNA SINTESIS DE LOS EFECTOS ADMINISTRATIVOS, ECONOMICOS Y DE EQUIDAD DERIVADOS DE LA APLICACION DEL IPG.

Las principales ventajas administrativas derivadas de la aplicación de un IPG se circunscriben a tres niveles:

- 1.- eliminación de los problemas de determinación de los rendimientos procedentes de capital, fundamentalmente, de las rentas de actividades empresariales, evitando temas tales como la periódificación de las rentas empresariales al aplicar un criterio contable de flujos

de caja, los problemas de valoración de amortización y -- existencias al ser las deducciones por estos bienes inmediata y la definición de la naturaleza de una renta que -- puede afectar el tratamiento en un IR, pero no en un IPG (p.ej. distinción entre dividendos e intereses).

Asimismo da un tratamiento más neutral a las ganancias de capital, no gravándolas si se reinvierten, con lo cual no sería necesario conocer el coste originario de -- los activos de capital y no habría incentivos para convertir renta en ganancias de capital dado que éstas no reciben un trato especial con respecto a otros rendimientos.

- 2.- No exige ajustes por inflación tan complicados como un -- Impuesto sobre la renta. El IPG se apoya en una contabilidad de flujos de caja. Estos flujos, por su naturaleza, -- se valoran en términos corrientes, por lo que no hay peligro de combinar rendimientos y gastos corrientes con históricos.
- 3.- Evita las economías de opción debidas a diferentes esquemas de inversión. Las ventajas relativas de realizar una inversión favorecida fiscalmente desaparecerían si todas las inversiones quedasen exentas, si las ganancias de capital y los rendimientos del mismo se gravasen exclusivamente cuando se consumen y si los préstamos se sujetasen a gravamen a menos que se realizase algún tipo de inversión adicional.

Desde el punto de vista económico existen dos importantes ventajas de un IPG en relación a un IR:

- 1.- No distorsiona la elección del consumidor entre consumo -- presente y futuro, favoreciendo la neutralidad económica en el comportamiento del mismo. Un IPG no modifica el valor actualizado del consumo futuro ya que no varía la tasa de rendimiento del ahorro, cosa que no ocurre con un -- IR ya que, al gravar el rendimiento del ahorro, eleva el

coste del consumo futuro distorsionando la elección entre consumo presente o futuro. Sin embargo conviene destacar que, aunque solo el IR discrimina en contra del ahorro, - tanto el IR como el IPG afectan negativamente a las decisiones individuales sobre el esquema trabajo-ocio. No hay consenso sobre qué figura produce un efecto negativo más intenso sobre esta elección. Por ello, en términos de neutralidad global, las ventajas relativas de ambos impuestos no parecen claras. Además, hasta ahora, en los análisis de los efectos de un IPG sobre el mercado de trabajo no hay evidencia empírica sobre la respuesta de la oferta de trabajo ante las modificaciones en los rendimientos -- del ahorro-capital. En nuestra opinión, el IPG produciría una menor distorsión global en ambas decisiones y, por -- ello, sería preferible desde un punto de vista económico, si el deseo relativo de los individuos por ahorrar hace - que éstos puedan eludir, al menos temporalmente, el impuesto dedicando los ingresos obtenidos al ahorro.

- 2.- Incrementará con probabilidad el ahorro con lo que favorecería el aumento de la inversión, productividad y crecimiento económico. No obstante, ya comentamos en el apartado 6.2.- del capítulo quinto, que este efecto es muy controvertido. El efecto neto de la imposición sobre el ahorro mantiene el interés de los teóricos de la hacienda -- pública con resultados dispares. Ciertos economistas consideran que un IPG favorecerá el ahorro y, por ende, la - inversión y el crecimiento. Otros consideran que el efecto, siendo positivo, no sería significativo, y un tercer - grupo considera que el ahorro no se vería afectado por -- consideraciones fiscales de esta naturaleza.
- 3.- El tratamiento fiscal de las donaciones y legados en un - IPG puede afectar a las decisiones referentes a la movilidad del patrimonio. Las donaciones y legados resultarían incentivados si se gravasen únicamente en el receptor. -- El efecto opuesto se produciría si se gravan tanto en el donante como en el donatario. De esta manera, el ahorro -

se incentivaría en el primer caso y se desincentivaría en el segundo.

Desde la perspectiva de la equidad, los defensores del - IPG consideran que el consumo supone una mejor medida de la - capacidad de pago ya que la renta anual, sujeta a importantes fluctuaciones periódicas, es un peor indicador de la capacidad de pago que la renta permanente y que el consumo es una - mejor aproximación a la renta permanente.

Sin embargo, aunque las ventajas de un IPG son muy importantes, no se pueden ocultar las desventajas o problemas que plantea y que se inscriben en tres niveles: administrativo, - económico y de equidad.

Desde el punto de vista administrativo, la estructura del IPG exigirá separar el ahorro del consumo, lo cual puede ser poco familiar y complejo para gran parte de los contribuyentes; el tratamiento de los préstamos y créditos, el diseño de los - activos e inversiones susceptibles de deducción, el tratamiento de los bienes de uso personal con características de bienes de inversión (p.ej. bienes de consumo duradero), etc., complican la aplicación de este impuesto. El sistema de retenciones en la fuente resultará más difícil. Las retenciones aplicadas sobre la renta exclusivamente supondrán una aproximación insuficiente a la obligación fiscal si la base imponible es el consumo y no la renta. No hay que olvidar los problemas de relaciones internacionales que se derivan de la aplicación unilateral del IPG ya que será difícil armonizar las relaciones económicas entre países IR y países IPG planteándose problemas tanto en los movimientos de capitales como en los de personas.

Desde la perspectiva económica, la exclusión de los ahorros netos exigiría unos tipos marginales más elevados sobre - la base imponible del IPG, siendo esta base fundamentalmente - la renta salarial. Ello contribuiría a desincentivar el trabajo en mayor medida que un IR ya que penaliza más duramente a - segundos trabajadores e incentivaría actividades no controla-

das y la economía sumergida.

Tampoco está claro que con un IPG no se produzca una generalización de beneficios fiscales como ha ocurrido con el -- IR, por lo tanto no es correcto comparar un IPG ideal con un IR erosionado y, algunos piensan que probablemente, entre un IR imperfecto y un IPG susceptible de las mismas erosiones, sea preferible aquél. Otro problema de la máxima importancia se deriva del papel del impuesto sobre sociedades en un IPG. Hay razones para mantener alguna fórmula de imposición sobre sociedades con un sistema IPG; si el impuesto de sociedades no desapareciese, para homogeneizar el tratamiento personal y societario en función del consumo, se podría desarrollar -- una fórmula de imposición sobre "Flujos de fondos" de sociedades.

Desde el nivel de equidad, aunque los argumentos teóricos acerca de la equidad del IPG en una perspectiva vital -- del contribuyente son incuestionables (con ciertas hipótesis) el contribuyente medio valora la equidad de un sistema en cada ejercicio fiscal y es "miope" en cuanto a la justicia tributaria en su ciclo vital. Desde una perspectiva temporal a corto plazo, el contribuyente medio puede considerar regresivo un impuesto que recae sobre el gasto ya que éste se reduce a medida que la renta se incrementa.

No hay que olvidar los problemas de aplicación de algún sistema complementario de tributación sobre el capital para obviar los problemas redistributivos. Por último, la transición de un impuesto sobre la renta a un impuesto sobre el gasto plantea tanto problemas de eficiencia como de equidad ya -- comentados, por lo que se hacen necesarias disposiciones de -- transición como las analizadas en el capítulo cuarto.

Sin embargo estos problemas, con ser importantes, no son en absoluto decisivos. Se ha demostrado que gran parte de --- ellos son subsanables. El principal problema es de carácter -- administrativo y de aceptación y cumplimiento por parte del --

contribuyente y esto se puede conseguir a través de una aproximación gradual complementando el impuesto sobre la renta -- simplificado con un IPG aplicable sobre contribuyentes de niveles de renta elevados.

6.- EL IPG COMO SUPLEMENTO DEL IR. UNA PROPUESTA PARA ESPAÑA.-

La introducción de un IPG produciría, obviamente, un conjunto de problemas de transición. Además, existirían riesgos considerables relativos a las posibilidades recaudatorias del nuevo impuesto. Por ello, algunos autores han sugerido una -- introducción gradual. Con algunas variaciones señaladas en el punto 6 del capítulo quinto, la propuesta consiste en el mantenimiento de Impuesto sobre la renta procurando extender, si es posible, su base imponible y reduciendo la tarifa impositiva, complementándolo con un IPG. Este nuevo impuesto afectaría a contribuyentes con elevados niveles de renta o gasto ya que se fijaría un nivel de renta a partir del cual se aplicaría o se fijaría una fuerte exención en el IPG. El informe -- Meade (1.978) denomina esta fórmula como Impuesto sobre el -- Gasto a dos niveles (IGDN) y el Profesor Andrews (1.980), un impuesto suplementario sobre el gasto personal. En ambos casos se presenta como una alternativa que permita valorar los problemas reales de aplicación de un IPG al observar sus efectos circunscritos a un colectivo que, por sus dimensiones, es fácilmente controlable. Si el experimento resultase positivo, la sucesiva ampliación del ámbito de aplicación del IPG permitiría la progresiva sustitución del IR por aquella figura. -- Sin embargo, el informe Irlandés (1.982) recomienda como último escalón en la reforma del actual sistema, la introducción de un IRPF con un tipo impositivo único y reducido complementado por un IPG aplicado exclusivamente sobre contribuyentes situados en tramos de renta elevados. En nuestra opinión, --- ésta sería la solución más operativa ya que conjugaría simplicidad y progresividad en la imposición personal. Apoyándose -- en esta alternativa, se realiza una propuesta de estructura -- impositiva a dos niveles para el caso español. La propuesta --

consiste en: 1) aplicar un impuesto lineal que, sobre una base imponible global (7.634.386 millones en 1.983), permitiría aplicar un tipo impositivo en torno al 20 % y, 2) a partir de un determinado nivel de renta (p.ej. el correspondiente al -- T.M.G. agregado) se podría exigir a los contribuyentes la cumplimentación de la declaración del IPG. Concretando este es-- quema, los sujetos pasivos del IPG serían en España 594.594 - contribuyentes, esto es, el 9'3 % del número total de contri-- buyentes por el IRPF. Sin modificar los elementos fundamenta-- les del IRPF, con un tipo del 20 % se podría obtener, siempre según datos de 1.983 facilitados por la M^a de la Administra-- ción Tributaria, una recaudación por IRPF igual a 1.526.477,4 millones de ptas. Si se pretende conseguir un equilibrio re--caudatorio, para alcanzar un volumen de 1.598.640,7 millones de ptas., sería necesario obtener por el IPG un nivel de re-- caudación de 72.163 millones de ptas., lo que supondría una - cuota media por IPG de 121.291 ptas. Según estimaciones reco-- gidas en el capítulo quinto, el tipo medio de gravamen que -- permitiría este equilibrio recaudatorio se situaría en torno al 4 %. Tomando como base este tipo, se articularía la tarifa.

Debe puntualizarse que los datos anteriores son agregados y tienen en cuenta las circunstancias estructurales del IRPF vigente, por ello, los cálculos deberían modificarse en fun-- ción de los mínimos exentos fijados por contribuyente y fami-- lia. En cualquier caso, para alcanzar el nivel de progresivi-- dad y recaudación requerido, se debería considerar la combina-- ción de tres variables básicas:

- el tipo impositivo medio y máximo,
- la estructura de la progresividad,
- el número de contribuyentes sujetos.

7.- CONSIDERACIONES FINALES.-

La realidad es que, hoy por hoy, no existe consenso so-- bre la posibilidad y conveniencia de aplicar un IPG. Como se ha señalado durante todo el trabajo, el IR está sujeto a crí-- ticas crecientes derivadas de su actuación que impide alcan--

zar objetivos básicos de un buen sistema fiscal. Los tipos impositivos marginales son excesivamente elevados y la presión fiscal no está correctamente repartida. La financiación de las inversiones se realiza con graves distorsiones y restricciones. La tendencia de la teoría de la Hacienda Pública ha sido la de dar mayor peso específico a la solución basada en la ampliación de bases imponibles del IRPF en aras a obtener un impuesto extensivo sobre la renta que permitiese simplificar, en mayor o menor grado, las tarifas impositivas. No obstante, no es justo cerrar las posibilidades a una figura como el IPG que en los últimos 30 años se ha mantenido como "la alternativa de poder". Es cierto que la implantación de un IPG integral conlleva importantes problemas de administración y de transición, pero éstos no son más graves que los que enfrentó el IR en los primeros momentos de aparición histórica. En suma, estos problemas, con ser importantes, no son insuperables. Es precisamente sobre ellos donde se han centrado sustancialmente las investigaciones actuales que intentan posibilitar su aplicación. Sin embargo, estos problemas, junto con la falta de familiaridad del contribuyente con el impuesto, son un obstáculo serio en el camino de hacer realidad fiscal la idea del gravamen del gasto personal.

La conclusión que se obtiene del examen de los pros y los contras del impuesto sobre el gasto personal es que, en la actualidad, la renta parece continuar siendo el mejor índice para valorar la capacidad de pago del contribuyente. Esto no quiere decir que la renta sea el único criterio válido y coherente para graduar tal capacidad, pudiendo complementarse el impuesto que incide sobre la renta con gravámenes que recaigan sobre el gasto personal y el capital o patrimonio. Es esta la línea defendida por importantes estudios académicos en los últimos años para introducir y hacer familiar la figura del IPG entre la opinión pública. En opinión del doctorando, como ya se ha reiterado, esta es la solución más viable para implementar alguna fórmula de imposición sobre el gasto. Esta aplicación gradual exigiría, en mi opinión, dos fases temporales:

../...

I.- La reforma del actual IRPF tendente a una:

- extensión de la base imponible, con especial atención al gravamen de plusvalías reales,
- aplicación de técnicas adecuadas para corregir los -- problemas de la inflación.
- revisión y simplificación de las tarifas impositivas, exenciones y deducciones,
- revisión del impuesto de sociedades para coordinarlo e integrarlo con la nueva situación del IRPF, y
- reforma de la imposición sobre sucesiones y donacio-- nes e impulso de la función controladora de la impo-- sición sobre el patrimonio.

II.- Esta fase supondría una profundización en la reforma -- del IRPF, tratando de aplicar un tipo impositivo único sobre toda la renta fiscal incluidas las ganancias de - capital realizadas, los rendimientos procedentes de em-- presas y las donaciones y herencias gravables. Asimismo, se introduciría un impuesto progresivo sobre el gasto - que reemplazase los tipos marginales superiores del --- IRPF, de la manera señalada en el capítulo quinto, apar-- tado 7.

En cualquier caso, el problema de la revisión de la ba-- se imponible adecuada no debe circunscribirse a un nivel --- estrictamente nacional, debe ser objeto de un estudio deta-- llado a nivel supranacional (en nuestro caso, a nivel euro-- peo), complementando los aspectos teóricos con las implica-- ciones legales, económicas y sociales que tales reformas su-- ponen.

Una observación final: Es responsabilidad del estudioso de la Hacienda Pública continuar desarrollando alternativas al actual sistema fiscal cuando este no cumple sus objetivos. Expertos fiscales, tanto del sector público como del privado, consideran que la opción IPG plantea importantes riesgos y - es poco realista debido a los profundos cambios que debe pro-- vocar.

Sin embargo, el IPG es más real que hace 20 años y, probablemente, en la próxima década lo será más que en la actualidad debido fundamentalmente al avance observado en los últimos años en las técnicas de administración fiscal. Para que - ésto sea posible, será necesario que algún grupo de personas continuen por este camino estudiando los problemas y efectos del Impuesto Progresivo sobre el Gasto Personal para que lo - que hoy es técnicamente impracticable pueda cambiar rápida y radicalmente en los próximos años.

- - - - - x X x - - - - -

- 1.- AARON, H.J. (1.969). What is a comprehensive tax base any way. Natio
nal Tax Journal, vol. 22 nº 4. Diciembre, págs. 543-549.
- 2.- AARON, H.J. y BOSKIN, M.J. (eds.) (1.980). The Economics of ----
Taxation. Brookings Institution, Washington, D.C.
- 3.- A.C.I.R. Report (1.979). The Expenditure Tax: Concept, Adminis--
tration and Possible Applications. Information Report M/84. ----
USGPO. Washington, D.C.
- 4.- ALBI, E. (1.975). El impuesto sobre la renta y equidad: El caso
Español. Instituto de Estudios Fiscales. MQ de Hacienda. Madrid.
- 5.- _____ (1.980). Introducción a la edición española del Informe
de la Comisión Meade. Instituto de Estudios Fiscales. MQ de Ha--
cienda. págs. 7-55.
- 6.- _____ (1.982). A new way to tax reform. Public Finance/Finan--
ces Publiques. vol. 37, nº 2. págs. 153-162.
- 7.- _____ (1.984). Perspectivas tributarias. Revista Hacienda Pù--
blica Española. nº 91. Instituto de Estudios Fiscales (MQ Econo--
mía y Hacienda). págs. 111-156.
- 8.- _____ (1.986). Propuestas Tributarias Actuales: La experien--
cia internacional. Ponencia presentada al Seminario "Opciones --
fiscales de los años 80". Universidad Internacional Menendez Pe--
layo, Santander, Julio. págs. 9-54 (Tomo resumen).
- 9.- ANDREWS, W.D. (1.974). A consumption - type or cash-flow perso--
nal income tax. Harvard Law Review. vol. 87. Abril. Cambridge --
(Mass.) págs. 1.133-1.188.
- 10.- _____ (1.975). Fairness and the personal income tax: a reply
to Prof. Warren. Harvard Law Review. vol. 88. nº 5. Mayo. Cam--
bridge (Mass.) págs. 1.320-1.350.

- 11.- ANDREWS, W.D. (1.980). A supplemental personal expenditure tax. en J.A. Pechman (ed.) What should be taxed: income or expenditure. -- Brookings Institution. págs. 127-150.
- 12.- _____ (1.983). A graduated consumption Tax en 1.982 Conference Report. Canadian Tax Foundation, junio. págs. 15-25.
- 13.- ASPREY REPORT (1.975). Taxation Review Committee, Full Report. Australian Government Publishing Service. Camberra, Australia.
- 14.- ATKINSON, A.B. (1.971). Capital taxes, the redistribution of - - - wealth and individual savings. Review of Economic Studies, 38. --- págs. 209-228.
- 15.- _____ (1.973). How progressive should income tax be? en M. - - Parkin (ed.). Essays on Modern Economics. Longman. Londres. págs. 90-109.
- 16.- _____ (1.979). The welfare implications of personal income and consumption taxes. Discussion series revised. University College. Londres.
- 17.- _____ (1.980). Horizontal equity and the distribution of the -- tax burden. en H.J. Aaron y M.J. Boskin (eds.). The economics of - taxation. Brookings Institution, págs. 3-18.
- 18.- ATKINSON, A.B. y SANDMO, A. (1.977). The welfare implications of - personal income and consumption taxes. Discussion Papers. Norwegian School of Economics and Business Administration. Octubre. Bergen. Noruega.
- 19.- _____ (1.977). Welfare implications of the taxation of savings. The Economic Journal, vol. 90. Septiembre, págs. 529-549.
- 20.- ATKINSON, A.B. y STIGLITZ, J.E. (1.976). The design of tax structure: direct vs. indirect taxation. Journal of Public Economics, - vol. 6, nº 1, 2. Julio-Agosto. págs. 55-76.

- 21.- ATKINSON, A.B. y STIGLITZ, J.E. (1.980). Lectures on Public Economics. Mc-Graw Hill Ltd. Maidenhead (Berkshire). Especialmente la -
lectura 3: Taxation, savings and decisions over time.
- 22.- BALE, G. (1.983). A Call for fundamental Tax Reform from the U.S. Treasury: some implications for Canada. Canadian Tax Journal. vol. 32. nº 2. Marzo-Abril.
- 23.- BANCO DE ESPAÑA. Informes anuales años 1.984 y 1.985. Junio 1.985 y 1.986. Madrid.
- 24.- BAILEY, M.J. (1.969). Capital prices and income taxation en A.C. - Harberger y M.J. Bailey (eds.). The taxation of income from capital. Brookings Institution.
- 25.- BELL, E.B.; BODENHORN, D. y TAUB, A.J. (1.983). Ranking alternative taxable income streams. National Tax Journal, vol. 36 nº 2. Junio. págs. 225-232.
- 26.- BENSUSAN-BUTT, D.M. (1.979). The target for tax reform. British -- Tax Review nº 3. págs. 168-177. (Versión castellana: El objetivo - de la reforma fiscal en Hacienda Pública Española nº 83).
- 27.- BITTKER, B.I. (1.967). A comprehensive tax base as a goal of Income tax reform. Harvard Law Review, vol. 80 nº 5. págs. 925-985.
- 28.- _____ (1.980). Equity, efficiency and income tax theory: do misallocations drive out inequities? en H.J. Aaron y M.J. Boskin --- (eds.). The economics of taxation. Opus cit. (referencia 2) págs. 19-32.
- 29.- BOADWAY, R. (1.978). Investment incentives, corporate taxation and efficiency in the allocation of capital. The Economic Journal, vol. 88 nº 351. Septiembre. págs. 470-481.
- 30.- BOADWAY, R. y BRUCE, N. (1.979). Depreciation and interest deductions and the effect of the corporation income tax on investment. Journal of Public Economics, vol. 11 nº 1. Febrero, págs. 93-107.

- 31.- BOADWAY, R.W. y WILDASIN, D.E. (1.984). Public Sectors Economics. Little, Brow and Co. (Inc.). (Versión castellana: José María Loza no. Instituto de Estudios Fiscales. 1.986).
- 32.- BOSKIN, M.J. (1.975). Efficiency aspects of the differential tax treatment of market and household economic activity. Journal of Public Economics, 4. págs. 1-25.
- 33.- _____ (1.975). Notes on the tax treatment of human capital. -- Conference on Tax Research. U.S. Treasury Department. Washington, D.C.
- 34.- _____ (1.978). Taxation, Saving and the rate of interest. Journal of Political Economics. vol 86. abril, S-3; S-27.
- 35.- _____ (1.978) Agenda for tax reform en Federal Tax Reform: --- Myths and Realities. Institute for Contemporary Studies, S. Francisco, págs. 233-242.
- 36.- BOSKIN, M.J. y SHESHINSKI, E. (1.983). Optimal tax treatment of - the family: married couples. Journal of Public Economics, vol. 30 nº 3. Abril. págs. 281-297.
- 37.- BOSSONS, J. (1.970). The value of a comprehensive tax base as a - tax reform goal. Journal of Law and Economics, vol. 13, nº 2. --- págs. 327-363.
- 38.- BRAZER, H.E. (1.973). The income tax in the federal revenue system en R.A. Musgrave (eds.). Broad-Based Taxes: New options and - Sources. The Johns Hopkins University Press. Baltimore. págs. 6 - y ss.
- 39.- BRACEWELL-MILNESS, B. (1.979). The Meade Report and the taxation of capital. British Tax Review, 197, nº 1. págs. 25-43. (versión castellana: el informe Meade y la imposición sobre el capital. -- Hacienda Pública Española, nº 84).
- 40.- _____ (1.979). United Kingdom: The Meade Committee report. Inter tax, nº 4. Abril. págs. 130-134.

- 41.- BRADFORD, D.F. (1.978). The Meade Report from a U.S. perspective. - Tax Reform Symposium, University College, Londres.
- 42.- _____ (1.979). The structure and reform of direct taxation: report of a committee chaired by J.E. Meade. Journal of Economic Literature, vol. 17, nº 2. págs. 574-575.
- 43.- _____ (1.980). The case for a personal consumption tax en J.A. - Pechman (ed.). What should be taxed: income or expenditure. - - - Brookings Institution. págs. 75-113.
- 44.- _____ (1.980). The economic of tax policy towards saving en G.M. Von Furstenberg (ed). The Government and capital formation. Ballinger. Cambridge (Mass.)
- 45.- _____ (1.982). The choice Between income and consumption tax bases. Woodrow Wilson School Discussion. Papers in Economics nº 25. -- Princeton University. N.J. Marzo.
- 46.- _____ (1.982). The possibilities for an expenditure tax. National Tax Journal, vol. 35, nº 3. págs. 243-251.
- 47.- BRADFORD, D.F. y ROGEN, H.S. (1.976). The optimal taxation of commodities and income. American Economic Review, Papers and Proceedings, 66. Págs. 84-101.
- 48.- BRADFORD, D.F. y TODER, E. (1.977). Consumption versus income base tax: the argument on grounds of equity and simplicity en National - Tax Association - Tax Institute of America. Proceedings of the sixty ninth annual conference on taxation, Columbus, Ohio (1.976).
- 49.- BRADFORD, D.F. y U.S. TREASURY TAX POLICY STAFF (1.984). Two options for tax reform. Special Report. Tax Analysts. Tax Notes. Julio, --- págs. 485-491.
- 50.- BREAK, G.F. (1.972). Alternative Federal Revenue Sources: a view of some less explored possibilities. National Tax Journal, vol. 25, -- nº 3. Septiembre. págs. 443-450.

- 51.- BREAK, G.F. y PECHMAN, J. (1.975). Federal Tax Reform: the impossible dream?. Studies of Government Finance. Brookings Institution. Washington, D.C.
- 52.- BREAK, G.F. (1.984). Avenues to tax reform: Perils and possibilities. National Tax Journal, vol. 37, nº 1. Marzo. págs. 1-8.
- 53.- BUCHANAN, J. y BRENNAN, G. (1.980). Tax reform without tears, en - H.J. Aaron y M.J. Boskin (eds.). The economics of taxation. - - - Brookings Institution, págs. 33-54.
- 54.- BRENNAN, G. y NELLOR, D. (1.982). Wealth, consumption and tax neutrality. National Tax Journal, vol. 35, nº 4. Diciembre. págs. --- 427-436.
- 55.- BRINNER, R.E. (1.976). Inflation and the definition of personal taxable income, en Inflation and the Income Tax (ed. H.J. Aaron). The Brookings Institution. Washington, D.C.
- 56.- BROWN, E. (1.983). Comment: bequests and Horizontal Equity under Consumption Tax. National Tax Journal, vol 36, nº 4. págs. 511-513.
- 57.- BRUDNO, W.W.; COBB, CH. K. y PALKHIVALA, H.A. (1.960). Taxation in India. World Tax Series. Harvard Law School. Boston.
- 58.- BULLETIN FOR INTERNATIONAL FISCAL DOCUMENTATION (1.966). World Tax Series. Mayo.
- 59.- BYRNE, W.J. (1.976). Fiscal Incentives for Household Saving. IMF - Staff Papers. Julio. págs. 455-489.
- 60.- BYRNE, W.J. y SATO, M. (1.976). The Domestic Consequences of Alternative Systems of Corporate Taxation. Public Finance Quarterly. Vol. 4, nº 3. Julio. págs. 259-285.

- 61.- CARTER, K. (1.966-1.967). Report of the Royal Commission on Taxation. Roger Duchamel. M.S.R.C. Ottawa. (versión castellana: Informe Carter. I.E.F., 1.975)
- 62.- CARY BROWN, E. (1.980). Comments a Bradford, en Pechmann, J. What should be taxed... págs. 113-117.
- 63.- CASTAÑO, CARMEN DE MIGUEL (1.983). Establecimiento de un sistema de índices para la estimación del consumo familiar con fines fiscales (metodología). Madrid (S.I.). I.E.F.
- 64.- CHAWLA, O.P. (1.972). Personal Taxation in India. Somaiya Publications. Bombay.
- 65.- CHENG, PAO LUN (1.953). A note on the progressive consumption tax. The Journal of Finance. vol. 8, nº 2. Mayo. págs. 333-342.
- 66.- CHISHOLM, A.H. (1.975). Income Taxes and Investment Decisions: -- The long life appreciating asset case. Economic Inquiry. Journal of the Western Economic Association. vol. 13, nº 4. Diciembre. -- págs. 565-578.
- 67.- CHOWN, J. (1.981). The Future of corporation Tax. British Tax --- Review nº 1, págs. 30-42.
- 68.- CROSSEN, S. (ed.) (1.983). Comparative tax studies. Essays in Honor of Richard Goode. Ed. North-Holland. Amsterdam.
- 69.- COI (CENTRAL OFFICE OF INFORMATION) (1.977). The British System of Taxation. H.M.S.O. Londres.
- 70.- COLOM, J. (1.983). Dos años de debate sobre el Informe Meade. Revista Hacienda Pública Española nº 84. I.E.F. págs. 251-266. - - - Madrid.

- 71.- COMMITTEE ON SIMPLIFICATION (1.982). Report: Complexity and the personal consumption tax. American Barr Association. Tax Lawyer, vol. 35. nº 2. págs. 415-442.
- 72.- CREEDY, J. (1.979). Income averaging and progressive taxation. - Journal of Public Economics, vol. 12 nº 3. Diciembre. págs. 387-398.
- 73.- DILDINE, L. y SUNLEY, E.M. (1.978). Administrative Problems of - Tax-Based incomes policies. Brookings Papers on Economic Activity nº 2. Brookings Institution. Washington, D.C. págs. 363-400.
- 74.- DIXIT, A. (1.975) Welfare effects of tax and price changes. Journal of Public Economics, vol. 4 nº 2. Mayo. págs. 103-124.
- 75.- DUE, J.F. y FRIEDLAENDER, A.F. (1.973). Government finance. Economics of the public sector. Irwin, Homewood (Illinois). 5ª ed. (versión castellana: Análisis económico de los impuestos y del sector público. Ed. Ateneo. Buenos Aires, 1.977).
- 76.- EATWELL, J.L. (1.971). On the proposed reform of corporation tax. Bulletin of the Oxford University. Institute of Economics and - Statistics, 33. págs. 267-274.
- 77.- ECONOMIST, THE (1.983). The case for tax reform. Revamping Company tax. Tax reform round-up. 17, 24 Septiembre y 1 de Octubre. Londres.
- 78.- EDWARD, J.S.S. y MAYER, C.P. (1.982). Why there ought to be a - cash-flow tax. Financial Times, 20 de Enero.
- 79.- EIGNER, R.M. (1.959). Indian Income, wealth and expenditure taxes: integration and administration. National Tax Journal, vol. 7, nº 2. Junio. págs. 151-162.
- 80.- EINAUDI, L. (1.929). Contributo alla ricerca della ottima imposta. Annali di Economia. Julio.

- 81.- EVANS, O.J. (1.983). Tax Policy, the interest elasticity of saving and capital accumulation. American Economic Review. Junio.
- 82.- FELDSTEIN, M.S. (1.974). Incidence of a capital income tax in a -- growing economy with variable savings rates. Review of Economic -- Studies, 41. págs. 505-513.
- 83.- _____ (1.976). On the theory of tax reform. Journal of Public - Economics, vol. 6, nºs. 1, 2. Julio-Agosto. págs. 77-104. (versión castellana: A. Casahuga. Aproximaciones modernas a la reforma tributaria. H.P.E. nº 56. 1.979).
- 84.- _____ (1.976). Taxing consumption. The new republic. 28 de Fe-- brero.
- 85.- _____ (1.978). The welfare cost of capital income taxation. Jour-- nal of Political Economy, vol. 86, abril. págs. 529-552.
- 86.- _____ (1.978). The rate of return, taxation and personal savings. Economic Journal, 88. págs. 482-487.
- 87.- _____ (1.983). Inflation, tax rules and capital formation. Natio-- nal Bureau of Economic Research. University of Chicago Press. págs. 285 y ss.
- 88.- FELDSTEIN, M.S. y TSIANG, S.C. (1.968). The interest rate, taxation and the personal savings incentive. Quarterly Journal of Economics, 82. págs. 419-434.
- 89.- FIRST REPORT OF THE COMMISSION ON TAXATION (1.982). Direct Taxation. Stationery office. Julio. Dublin.
- 90.- FISHER, I. (1.937). Income in theory and income taxation in practi-- ce. Econometría, 5. Enero. págs. 1-55.

- 91.- FISHER, I. (1.939). Double taxation of savings. American Economic Review. vol. 29. págs. 34-53.
- 92.- FISHER, I. y FISHER, H.W. (1.942). Constructive income taxation: a proposal for reform. Harper & Row eds. New York.
- 93.- FLEMING, J.S. (1.976). A reappraisal of the CIT. Journal of Public Economics, vol. 6. nºs. 1-2. págs. 163-169.
- 94.- FOGELMAN, F., QUINZII, M. y GUESNERIE, R. (1.978). Dinamic Processes for tax reform theory. Journal of Economic Theory, 17. págs. 220-226.
- 95.- FRANK, M. (1.983). Towards the adoption of a progressive personal expenditure tax. A general outlook. Public Finance, vol. 38, nº - 21. págs. 185-201.
- 96.- FRIEDMAN, M. (1.943). The spendings tax as a wartime measure. American Economic Review. vol. 33, nº 1. Marzo.
- 97.- _____ (1.952). The welfare effects of an income tax and excise tax. Journal of Political Economy. nº 60. págs. 25-53.
- 98.- FUENTES QUINTANA, E. (1.984). Hacienda Pública. Apuntes. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense. Madrid. Cap. XIX: El impuesto sobre el gasto personal.
- 99.- FULLERTON, D. (1.984). Which effective tax rate?. National Tax -- Journal, vol. 37, nº 1. Marzo. págs. 23-41.
- 100.- FULLERTON, D., SHOVEN, J.B. y WHALLEY, J. (1.983). Replacing the U.S. income tax with a progressive consumption tax: a sequenced - general equilibrium approach. Journal of Public Economics, vol. - 20, nº 1. Febrero. págs. 3-24.

- 101.- GAGO RODRIGUEZ, A. (1.985). El impuesto progresivo al gasto en España. Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública, vol. 35, nº 175. --- Enero-Febrero. págs. 105-125.
- 102.- _____ (1.985). Indice renta vs indice gasto: el futuro del impuesto sobre la renta. Hacienda Pública Española. nº 92. Instituto de Estudios Fiscales (Mº Economía y Hacienda). págs. 49-78.
- 103.- GEHRELS, F. (1.983). Optimal private and collective consumption in a growing economy. Public Finance. vol. 38, nº 21. págs. 202-216.
- 104.- GONZALEZ-PARAMO, J.M. (1.986). Progresividad formal y progresividad -- efectiva: la idea de un impuesto lineal sobre la renta. Seminario "opciones fiscales de los 80." U.I.M.P., Santander. Julio. págs. 181 y ss.
- 105.- _____ (1.986) El impuesto lineal sobre la renta. Revista Papeles de Economía Española nº 27/28 (p.p.). Fondo para la Investigación Económica y Social de las Cajas de Ahorros. Madrid.
- 106.- GOODE, R. (1.960). New System of direct taxation in Ceylan. National - Tax Journal, vol. 13, nº 4. págs. 329-340.
- 107.- _____ (1.975). The individual income tax. Brookings Institution. 3ª ed. Washington, D.C. (versión castellana: el impuesto sobre la renta. - Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.)
- 108.- _____ (1.977). The economic definition of income. en Comprehensive - income taxation. J.A. Pechman (ed.). Brookings Institution, Washington, D.C.
- 109.- _____ (1.980). The superiority of the income tax en What should be - taxed income or expenditure? J.A. Pechman (ed.). Brookings Institution, Washington, D.C.
- 110.- _____ (1.981). Some economics aspects of Tax Administration. Staff - Papers, vol. 82. nº 2. Junio. Fondo Monetario Internacional. págs. 249-274.

- 111.- GOODE, R. (1.985). Obstacles to tax reform in Developing countries. Paper presentando al 41. Congreso del Instituto Nacional de Hacienda Pública. Madrid.
- 112.- GRAETZ, M.J. (1.979). Implementing a progressive consumption tax. Harvard Law Review, vol. 92, nº 8, junio. págs. 1.575-1.661.
- 113.- _____ (1.980). Expenditure Tax design en What should be taxed: ... J.A. Pechman (ed.), Brooking Institution, Washington, D.C. --- págs. 161-275.
- 114.- GREEN, J.R. y SHESHINSKI, E. (1.979). Approximating the efficiency gain of reforms. Journal of Public Economics, vol. II, nº 2. Abril págs. 179-196.
- 115.- GUESNERIE, R. (1.977). On the direction of tax reform. Journal of Public Economics, vol. 7, nº 2. Abril. págs. 179.202.
- 116.- GUILLEBAUD, C.W. (1.935). Income taxation an the double taxation - on saving. Economic Journal, vol. 45. Págs. 484-492.
- 117.- GUILLESPIE, W.I. (1.983). Tax reform: the battlefields, the strategies, the spoils. Administration Publique du Canada, vol. 26, nº 2. págs. 181-202.
- 118.- HALL, R.E. (1.969). Consumption taxes versus income taxes: implications for economic growth, Comunicación a la 61. National Tax Conference, National Tax Association, National Tax Journal, Columbus (Ohio).
- 119.- HALL, R.E. y RABUSHKA, A. (1.983). Low tax, simple tax, flat tax. Mc-Graw Hill. Nueva York.
- 120.- HALPERIN, D.I. (1.974). Business deductions for personal living expenses: a uniform approach to a unsolved problem. University of -- Pennsylvania. Law Review. vol. 122, Abril, págs. 859-933.

- 121.- HABERGER, A.C. (1.976). Efficiency of taxes on income from capital en M.Krzyzaniak (ed). effects of Corporation income tax. Wayne State University Press, Detroit.
- 122.- HABERGER, A.C. y BAILEY, M.J. (eds.) (1.969). Taxation of income - from capital. Brookings Institution, Washington, D.C.
- 123.- HARTMAN, D.G. (1.980). The effects of taxing foreing investment income. Journal of Public Economics, vol. 13, nº 2, págs. 213-230.
- 124.- HEAD, J.G. (1.979). Fisher-Kaldor regained Report of the Meade --- Committee in the U.K. Finanzarchiv, M.F. 3.712. págs. 193-229.
- 125.- _____ (1.982). The comprehensive tax base revisited. Finanzarchiv. B.40. H.2. págs. 196-209.
- 126.- HENDERSHOTT, P.H. (1.982). Taxes and the user cost of capital for owner-occupied housing. National Bureau of Economic Research. ---- Cambridge (Mass).
- 127.- HERBER, P. (1.979). What is tax reform? a sorting out of objectives. Paper presentado al 35 Congreso del Instituto Internacional - de Hacienda Pública, Septiembre. Taormina (Sicilia).
- 128.- HETTICH, W. (1.983). Reforms of the tax base and horizontal equity. National Tax Journal, vol. 36, nº 4. págs. 417-427.
- 129.- HICKS, J.R. (1.946). Value and capital: an inquiry into some fundamental principles of economic inquiry. Oxford University Press. 2ª ed. Oxford.
- 130.- HOBBS, T. (1.651). Leviathan o la materia, forma y poder de una - república eclesiástica y civil. SARPE, Madrid, 1.983.

- 131.- HOUTHAKKER, H.S. y TAYLOR, L.D. (1.970). Consumer demand in the - United States: analysis and Projections. Harvard University Press, págs. 287-303.
- 132.- HOWREY, E.P. y HYMANS, S. H. (1.980). The measurement and determination of loanable funds saving en J.A. Pechman (ed.) What should be taxed... Brookings Institution. págs. 1-30.
- 133.- HUGHES, G.A. y HEAL, G.M. (eds.) (1.980). Public policy and the - tax system. George Allen & Unwin. Londres. En concreto, los capítulos 1, 2 y 3 de M.A. King, A.B. Atkinson y G.A. Hughes.
- 134.- HUTTON, J.P. y LAMBERT, P.J. (1.983). Inequality and revenue elasticity in tax reform. Scottish Journal of Political Economy, vol. 30, nº 3. Noviembre. págs. 221-234.
- 135.- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (1.983). Encuesta de presupuestos familiares. (1.980-1.981). Tomo I, Madrid.
136. _____ (1.984). Contabilidad Nacional de España. Base 70. Años - - 1.980-1.981 y 1.982 provisional. Madrid.
- 137.- JAMES, S. (1.975). The Sweedish personal taxation system. British Tax Review, vol. anual. págs. 363 y ss.
- 138.- JAMES, S. y NOBES, C. (1.978). The economics of taxation. Philip - Allan Ed. Oxford.
- 139.- KAHN, C.H. (1.973). The place of consumption and net wealth in -- the Federal Tax Structure an R. Musgrave (ed.). Broad-Based ... - págs. 137-140.
- 140.- KALDOR, N. (1.955). An Expenditure tax. Unwin University Books. - Londres. (versión castellana: Impuesto al gasto. F.C.E., México, 1.963).

- 141.- KALDOR, N. (1.956). Indian Tax reform: report of A. Surrey, Ministry of Finance. Nueva Delhi (India). (versión castellana: M. Lagares en Hacienda Pública Española, nº 18 (1.972) págs. 208-297).
- 142.- _____ (1.980) A new look at the expenditure tax, cap. 7 en Reports on Taxation I. Duckworth ed., Londres (versión castellana: reconsideración del impuesto al gasto. Hacienda Pública Española, 84, 1.983, págs. 331-339).
- 143.- _____ (1.980). Comments on Andrews en J.A. Pechman (ed.). What should be taxed: ... Brookings Institution, págs. 151-157.
- 144.- KAY, J.A. (1.977). A lifetime expenditure tax. Artículo no publicado. -- St. John's College. Oxford.
- 145.- _____ (1.980). The Heade report two years after. Fiscal Studies, vol. 1, nº 3, Julio. págs. 47-59. (versión castellana. Hacienda Pública Española, 84, 1.983. págs. 331-339).
- 146.- _____ (1.985). Tax reform in retrospect: the role of inquiries. Papel presentado al 41 Congreso del Instituto Internacional de Hacienda Pública. Agosto. Madrid.
- 147.- KAY, J.A.; KEEN, M.J. y MORRIS, C.H. (1.984). Estimating consumption from data expenditure. Journal of Public Economics, vol 23, nºs. 1-2. Febrero-Marzo. págs. 169-182.
- 148.- KAY, J.A. y KING, M.A. (1.978). The British Tax System. Oxford University Press (4ª ed. 1.986). Oxford. Especialmente los capítulos 5, 6, 7, 10 y 14.
- 149.- KELLEY, P.L. (1.970). Is an expenditure tax feasible. National Tax Journal, vol. 23, nº 3. Septiembre. págs. 237-254.
- 150.- KIANI, K.C. (1.964). An expenditure tax in India. Bulletin for International Fiscal Documentation. Septiembre.

- 151.- KING, M.A. (1.974). Taxation and the cost of capital. Review of Economic Studies, 41. págs. 21-35.
152. _____ (1.986). The cash flow corporate income tax. Paper NBER Conference on the effects on taxation on capital formation. Palm Beach, 13-16 Febrero.
- 153.- KING, M.A. y FULLERTON, D. (1.984). The taxation of income from capital. Chicago University Press.
- 154.- KREZYANIAX, M. (1.979). The differential incidence of cash flow consumption base versus comprehensive income tax in a neoclassical --- world. Public Finance, vol. 34, nº 1. págs. 1-30.
- 155.- LAGARES CALVO, M.J. (1.972). Nicolás Kaldor y la imposición directa: un comentario sobre la reforma tributaria india. Hacienda Pública - Española nº 15. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. págs. 203-208.
- 156.- LEVIXSON, B. y RABINOVITCH, R. (1.983). Optimal consumption-saving decisions with uncertain but dependent incomes. International Economic Review, vol. 24, nº 2, Junio, págs. 341-360.
- 157.- LODIN, S.O. (1.978). Progressive expenditure tax. An alternative?. Liberforlag, Estocolmo, (versión castellana: Impuesto Progresivo -- sobre el Gasto. IEF. 1.983).
- 158.- _____ (1.978). Progressive expenditure tax. A summary of a --- Swedish Study I, II y III. Intertax 1.978/1.979. 11/Nov.-12/Dic. - 1/Enero; 2/Febrero; págs. 435-439; 26-38 y 69-75. European Tax - - Review.
- 159.- _____ (1.980). Comments on Graetz en J.A. Pechman (ed.) What --- should be taxed ... págs. 276-282.
- 160.- MARSHALL, A. (1.925). The equitable distribution of taxation en Memorials of Alfred Marshall. Ed. A. Pigou.

- 161.- MARSH, D.B. (1.943). The taxation of imputed income. Political Science Quartely, vol 58, nº 4. págs. 514-536.
- 162.- MATHEWS, R. (1.977). The Mathews and Richardson Reports. The Accountant's Journal, vol 56, nº 3. págs. 85-92.
- 163.- _____ (1.984). The mythology of taxation. Center for Research -- on Federal Financial Relations. The Australian National University, Canberra, reprint series, nº 60.
- 164.- McLURE, C.E. (1.979). Must corporate income be taxed twice. Brookings Institution, Washington, D.C.
- 165.- _____ (1.980). Taxes, saving and welfare theory and evidence. -- National Tax Journal, vol. 33, nº 3. págs. 311-320.
- 166.- McCaw REPORT (1.982). Report of the task force on tax reform. Government Printer, Wellington, N.Z.
- 167.- MEADE, J.E. (dir.) (1.978). The structure and reform of direct taxation. Informe de un comité dirigido por el Prof. Meade. Institute for Fiscal Studies. George Allen & Unwin, Londres. (versión castellana: Estructura y reforma de la imposición directa. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1.980).
- 168.- MENCHIK, P.L. y DAVID, M. (1.982). The incidence of a Lifetime consumption tax. National Tax Journal, vol 35, nº 4. págs. 189-203.
- 169.- MIESZKOWSKI, P. (1.978). The cash flow version of an expenditure - tax. OTA Papers, paper 28, vol. 2. U.S. Treasury. USGPO.
- 170.- _____ (1.978). The choice of tax base: consumption vs income taxation en M.J. Boskin (ed.). Federal Tax Reform: Myths and realities, Institute for contemporary studies, San Francisco, cap. 2.

- 171.- MIESZKOWSKI, P. (1.980). On the advisability and feasibility of - an expenditure tax system en Aaron, H.J. y Boskin, M.J. (ed.). -- The economics of taxation, Brookings Institution, págs. 179-202.
- 172.- MILL, J.S. (1.848). Principios de Economía Política. Fondo de Cultura Económica, México (1.943).
- 173.- MILLS, O.L. (1.921). The spending tax. Bulletin of the National - Tax Association, 7. págs. 18-20.
- 174.- MINARIK, J.J. (1.977). The yield of a comprehensive income tax en Comprehensive income taxation (ed.). Brookings Institution, - - - Washington, D.C.
- 175.- _____ (1.980). Conference discussion en J.A. Pechman (ed.). -- What should be taxed:... Brookings Institution. págs. 297-323.
- 176.- _____ (1.982). The future of the individual income tax. National Tax Journal, vol. 35, nº 3. págs. 231-242.
- 177.- Mº DE ECONOMIA Y HACIENDA (1.984-1.985):
 - Memoria de la Administración Tributaria 1.982-1.983.
 - Memoria de la Administración Tributaria, 1.983.
 Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid.
- 178.- MODIGLIANI, F. y ANDO, A. (1.963). The "life-cycle" hypothesis of saving: aggregate implications and test. American Economic Review, marzo.
- 179.- MODIGLIANI, F. y BRUMBERG, R.E. (1.954). Utility analysis and the consumption function: an interpretation of cross-section data en K.K. Kurihara (ed.): Post-keynesian Economics. New Brunswick, N.J.
- 180.- MOLINA, A.; DOMINGUEZ, J.M. y SANCHEZ, J. (1.986). Algunos aspectos sobre la posible introducción de un impuesto al gasto en España. Comunicación presentada al Seminario "Opciones fiscales de los años 80". U.I.M.P., Santander, Julio.

- 181.- MORTON, W.A. (1.951). A Progressive consumption tax. National Tax - Journal, vol 4, nº 2, Junio. págs. 160-166.
- 182.- MURPHY, M.E. (1.955). Final Report of the British Royal Commission on Taxation. Tax Policy, vol. 22, nº 6-7, junio-julio. págs. 13-16.
- 183.- MUSGRAVE, R.A. (ed.) (1.973). Broad-Based Taxes: New sources and -- options. Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- 184.- _____ (1.976). ET, OT and SBT. Journal of Public Economics, vol. 6, nºs. 1-2. págs. 3-16.
- 185.- _____ (1.977). Blueprints for basic tax reform: some comments. - Discussion Paper nº 547, abril. Harvard Institute of Economic Research. Harvard University, Cambridge (Mass).
- 186.- _____ (1.980). El futuro de la politica fiscal. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- 187.- _____ (1.981). Tax reform-1.981 and after. Alternatives for the - 1.980's. nº 4. Economic Choices: studies in Tax fiscal policy. Center for National Policy. págs. 13-23.
- 188.- MUSGRAVE, R.A. y MUSGRAVE, P.B. (1.980). Public Finance in theory --- and practice. Mc Graw-Hill ed. (3ª ed.). Nueva York. (versión castellana: Hacienda Pública teórica y aplicada. I.E.F., Madrid 1.980).
- 189.- NELLOR, D.C. (1.985). Taxpayer anticipation, Changing tax rates and - the choice of tax base. Public Finance, vol 40, nº 2. págs. 247-262.
- 190.- PAREDES PEREZ, E. (1.983). El diseño de un buen sistema impositivo con -- especial referencia al informe Meade. Hacienda Pública Española, nº - 84. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. págs. 340-350.

- 191.- PAREJO GAMIR, J.A. (1.983). Introducción a la edición española del informe Lodin: Impuesto Progresivo sobre el Gasto. Instituto de --
Estudios Fiscales, Madrid. págs. 11-177.
- 192.- PASINETTI, L.L. (1.983). Nicholas Kaldor: a few personal notes. --
Journal of Post-keynesian Economic, vol 5, nº 3. págs. 333-344.
- 193.- PAZHER, E.A. y SADKA, E. (1.981). Welfare criteria for tax reforms: efficiency aspects. Journal of Public Economics, vol. 16, nº 1. --
Agosto. págs. 113-122.
- 194.- PEACOCK, A.J. (1.978). Do we need to reform direc taxes?. Reprint
series nº 262. Institute of Social and Economic Research. Depart--
ment of Economics. University of York. (versión castellana: ¿Hemos
de reformar la imposición directa? Hacienda Pública Española nº 84)
- 195.- _____ (1.979). The economic analysis of Government and related
themes. Martin Robertson and Co. Oxford. Cap. 14.
- 196.- _____ (1.979). Fiscal theory and the "market" for tax reform. 35
Congreso de Instituto Internacional de Hacienda Pública. Taormina,
en Roskamp, K.W. y Forte, F. Reforms of tax systems. Proceedings -
of 35h Congress of the IIPF. Wayne State University Press. Detroit,
1.981. págs. 11-21.
- 197.- PECHMAN, J.A. (1.957). Erosion of the individual income tax. Natio-
nal Tax Journal, vol. 10, nº 1. Marzo. págs. 1-25.
- 198.- _____ (1.959). What should a comprehensive individual income tax
yield. Tax revision compendium, House committee on ways and means,
vol. 1, U.S.G.P.O. Washington, D.C. págs. 251-281.
- 199.- PECHMAN, J.A. (ed.) (1.977). Comprehensive income taxation. Studies
of Government Finance. Brookings Institution. Washington, D.C.
- 200.- _____ (1.980). What should be taxed: income or expenditure. ---
Studies of Government Finance. Brookings Institution. Washington,
D.C.

- 201.- PECHMAN, J.A. (1.980). Taxation en R.E. Caves y L.B. Krause (ed.) Britain's Economic Performance. Brookings Institution. Washington, D.C. págs. 199-254.
- 202.- PECHMAN, J.A. y OKNER, B.A. (1.974). ¿Quien soporta la carga tributaria? Brookings Institution. Washington, D.C.
- 203.- PEREZ DE AYALA, J.L. (1.977). Nuevos argumentos para la rehabilitación de la renta consumida como índice de capacidad contributiva. Revista de Dº Financiero y Hacienda Pública, vol. 37, nº 128. Marzo-abril. págs. 395-409.
- 204.- PIGOU, A.C. (1.949). A study in Public Finance. McMillan eds. --- Londres (3ª ed.) (versión castellana: Hacienda Pública, I.E.F., - Madrid 1.974).
- 205.- PRAKASH, O. (1.958). An indian view of the expenditure tax. Manchester School of Economic and Social Studies. vol. 27. Enero.
- 206.- PREST, A.R. (1.959). The expenditure tax and saving. Economic --- Journal, vol. 69. Septiembre. págs. 483-489.
- 207.- _____ (1.978). The Meade Committee report. British Tax Review, nº 3. págs. 176-193. (versión castellana: El informe del Comité - Meade. Hacienda Pública Española nº 84. págs. 274-284).
- 208.- _____ (1.979). The structure and reform of direc taxation. The Economic Journal, vol. 89 nº 354, Junio. págs. 243-260 (versión - castellana: Hacienda Pública Española nº 84, págs. 285-297).
- 209.- _____ (1.982). First report of the irish commission on taxation. British tax review nº 6. págs. 325-328.
- 210.- _____ (1.983). Taxation in Ireland. British Tax Review, nº 3. págs. 353-363.

- 211.- ROCK, S.M. (1.983). Measurement of tax progressivity: application. - Public Finance Quarterly, vol. 11, nº 1. Enero. págs. 109-121.
- 212.- ROSEN, H.S. (1.976). A methodology for evaluating tax reform proposals. Journal of Public Economics, vol. 6, nº 1-2, Julio-Agosto - - 1.976. págs. 105-122.
- 213.- RODRIGUEZ, J.A. y RUBIO, J.J. (1.986). Estudio introductorio a la - edición española del informe Bradford. Instituto de Estudios Fiscales (p.p.) Madrid.
- 214.- SAMPSON, A.A. (1.984). An optimal tax system. Journal of Public -- Economics nº 24. págs. 389-395.
- 215.- SANDFORD, C. (1.983). Capital taxes. Past, present and future. ---- Lloyds Bank Review, nº 150. Octubre. págs. 34-49.
- 216.- SANDMO, A. (1.970). The effect of uncertainty on saving decisions. - Review of Economic Studies, 37. págs. 353-360.
- 217.- _____ (1.985). The effects of taxation on saving and risk-taking en Auerbach, A.J. y Feldstein, M. (eds.). Handbook of public economics. North-Holland. Amsterdam. págs. 265-312.
- 218.- SECOND REPORT OF THE COMMISSION ON TAXATION (1.983). Direct tax--- tion: the role of incentives. Stationery office. Dublin.
- 219.- SEIDMAN, L.J. (1.984). Conversion to a consumption tax. Journal of - Political Economics, vol. 92, nº 2. págs. 247-267.
- 220.- SHOUP, C.S. (1.968). Consumption tax and wages type and consumption type of value added tax. National Tax Journal, vol. 21, nº 2. Junio. págs. 153-161.

- 221.- SHOUP, C.S. (1.969). Public Finance. Treatises in Modern Economics - edited by H.G. Johnson. Aldine Publishing Co., cap. 13, pág. 459. - (versión castellana: Hacienda Pública. Instituto de Estudios Fiscales, 1.980).
- 222.- _____ (1.984). A perspective on fundamental tax reform. Special - report. Tax analysts. Tax notes. Julio. págs. 483-484.
- 223.- SHESHINSKI, E. (1.976). Income taxation and capital accumulation. -- Quarterly Journal of Economics, 3. págs. 356-380.
- 224.- SHOVEN, J.B. y TAUBMAN, P. (1.980). Saving, capital income and taxation en H.J. Aaron y M.J. Boskin (ed.). The Economics of Taxation. - Brookings Institution. Washington, D.C. págs. 203-221.
- 225.- SIMONS, H.C. (1.938). Personal income taxation. The University of -- Chicago Press. (versión castellana: Hacienda Pública Española nº 3/ 1.970. Cap. II y III).
- 226.- SLITOR, R.E. (1.973). Administrative aspects of expenditure taxation en R.A. Musgrave (ed.). Broad-Based taxes... J. Hopkins University - Press. Baltimore. págs. 227-263.
- 227.- SOLE VILLALONGA, G. (1.964). Discusión de una propuesta: el impuesto sobre el gasto personal. Revista de Derecho Financiero y Hacienda -- Pública. Diciembre. págs. 877 y ss.
- 228.- _____ (1.966). El Profesor Kaldor y la imposición personal. Información Comercial Española, Diciembre. págs. 172-175.
- 229.- SOLO, R. (1.956). Accumulation, work incentive and the expenditure - tax. National Tax Journal, vol. 9, nº 3. Septiembre. págs. 283-287.
- 230.- SOTO GUINDA, J. (1.976). El impuesto sobre la renta tipo consumo: -- una reciente reformulación del impuesto sobre el gasto personal. Hacienda Pública Española, nº 40. págs. 39-51.

- 231.- STEUERLE, E. y AARON, H.J. (1.982). Consumption taxes: revenue, --- structural and equity effects. Tax Notes, 17 de Mayo. págs. 523-530.
- 232.- STIGLITZ, J.E. y BOSKIN, M.J. (1.977). Impact of recent developments in Public Finance Theory on public decisions. Some lessons from -- the new Public Finance. American Economic Review, vol. 67, nº 1. -- Febrero, págs. 295 y ss.
- 233.- STONE, L.M. (1.969). A comprehensive income tax base for the U.S.? implications of the report of the Royal Commission on taxation. National Tax Journal, vol. 22, nº 1. Marzo. págs. 24-38.
- 234.- SUMMERS, L.H. (1.978). Tax Policy in a Life cycle model. Working -- Paper nº 302. N.B.E.R. Cambridge (Mass.) Noviembre.
- 235.- SURREY, S.S. (1.973). Pathways to tax reform. Harvard University -- Press.
- 236.- _____ (1.981). Our troubled tax policy. False routes and proper paths to change, en Proceedings of the 73 annual conference. National Tax Association. págs. 1-13.
- 237.- TANNENWALD, G. (1.984). Should we adopt an expenditure tax. New -- England Economics, Marzo-Abril. págs. 29-39.
- 238.- TAVERNE, D.v.C. (1.985). United Kingdom: a la búsqueda de la neutralidad impositiva en el tratamiento fiscal de los ahorros. Bulletin - for International Fiscal Documentation, vol. 39, nº 10. págs. 447-452.
- 239.- THIMMAIAN, G. (1.981). The new international debate on expenditure tax: an assessment. Bulletin for International Fiscal Documentation, vol. 35, nº 11. págs. 515-520.
- 240.- THORNING, M. (1.984). Congressional proposals for fundamental tax - reform. Special report. Tax analysts. Tax notes, julio. págs. 494-500.

- 241.- TOURET, D. (1.977). Contre l'impôt sur le revenu. Pour l'impôt différencié et progressif sur la dépense. Revue de Science Financiere, Julio-Septiembre. págs. 871-897.
- 242.- TOSHIHIRO, I. (1.983). Welfare criteria for tax reforms: an extension. Journal of Public Economics, vol. 30, nº 3. Abril. págs. - 387-390.
- 243.- TUN WAI, U. (1.957). Report of the Ceylon taxation commission. - Public Finance/Finances Publiques, vol. 12, nº 2.
- 244.- U.S. TREASURY DEPARTMENT (1.977). Blueprints for basic tax reform. Informe dirigido por D.F. Bradford. U.S.G.P.O. Washington, D.C.
- 245.- _____ (1.984). Tax reform for fairness, simplicity and economic growth. U.S.G.P.O. Washington, D.C.
- 246.- UNITED STATES (1.985). The President's tax proposals for fairness, growth and simplicity. U.S.G.P.O. Washington, D.C.
- 247.- VICKREY, W. (1.972). Agenda for progressive taxation. Kelley. Clifton. New Jersey.
- 248.- WALLIS, W.A. (1.942). How to ration consumer goods and control - their prices. American Economic Review, vol. 32. Septiembre.
- 249.- WARREN, C. (1.975) Fairness and a consumption-type of cash-flow personal income tax. Harvard Law Review, vol. 88, nº 5.
- 250.- WECKSTEIN, R.S. (1.964). Fiscal reform and economic growth. National Tax Journal, vol. 17, nº 4. Diciembre. págs. 325-330.

- 251.- WEYMARTE, J.A. (1.981). Undominated directions of tax reform. Journal of Public Economics, vol. 16, nº 3. Diciembre. págs. 343-370.
- 252.- WILLEMSSEN, M.A. (1.961). Effect upon the rate of private savings of a change from personal income tax to a personal expenditure tax. National Tax Journal, vol. 14, nº 1. Marzo, págs. 98-103.
- 253.- WRIGHT, C. (1.969). Saving and the rate of interest en A.C. Habegger y M.S. Bailey. The taxation of income from capital. Brookings Institution. Washington, D.C.
254. YOUNG, J.H. (1.971). Tax reform: the next stage. Tax Law Review, vol. 27. New York. University School of Law. págs. 247-300.

----- o o o -----

